

Nicola Lugaresi (Università di Trento)

Il contenzioso costituzionale sul “Codice dell’ambiente”, tra rapporti istituzionali complessi e confini sfuggenti tra materie

1. Introduzione: i profili rilevanti del nuovo contenzioso costituzionale in materia di ambiente

“L’esercizio dell’attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione¹”. È quanto afferma la Corte Costituzionale, ribadendo precedente giurisprudenza², nel dichiarare l’infondatezza di una questione di legittimità, tra le tante proposte dalle Regioni nei ricorsi che hanno portato alle sentenze del luglio 2009 in esame. L’analisi di tali sentenze evidenzia piuttosto chiaramente che anche l’esercizio dell’attività contenziosa da parte di Stato e Regioni davanti alla Corte sfugge a qualsiasi considerazione improntata a criteri di lealtà e di collaborazione.

E’ vero che il contenzioso, per sua natura, indica la mancanza, o il fallimento, di istanze collaborative, ma anche in questa fase sarebbe auspicabile attendersi un comportamento diverso, più responsabile, da parte di Stato e Regioni. L’immagine che la lettura delle sentenze, nella sua ripetitività, porta alla mente è quella dei giudici costituzionali che, a tarda sera, leggendo l’ennesima censura proposta dalle Regioni, alzano gli occhi al cielo, e, con un sospiro, si apprestano a dichiarare l’ennesima infondatezza o inammissibilità.

L’analisi delle sentenze del luglio 2009 può partire da qui, vale a dire dall’impressione che ci sia qualcosa di diverso rispetto alla precedente giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente. Si tratta di una diversità riflessa, in parte dovuta alla presenza di un “Codice”, con un effetto quindi di “concentrazione” delle possibili censure di illegittimità costituzionale, in parte dovuta ad un progressivo deterioramento del rapporto tra Stato e Regioni, con un effetto invece di estensione della contrapposizione politica al contenzioso costituzionale.

In astratto, sono possibili più percorsi per il commento alle sentenze in esame.

Un primo percorso, più tradizionale, consiste nell’analisi delle singole questioni, per valutare il dato specifico di diritto dell’ambiente. Dato il numero delle stesse, per evitare una trattazione veloce e superficiale, occorrerebbe isolarne alcune, offrendosi pertanto un quadro parziale. Sotto un profilo più “operativo”, si potrebbero selezionare le questioni accolte, modificative della disciplina ambientale, ma in effetti non vi sono tra esse questioni particolarmente rilevanti in relazione al quadro complessivo.

¹ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.1; sent. 232/2009, p.to 13.8; sent. 247/2009, p.to 3.1.

² Corte Cost., sent. 401/2007; sent. 159/2008; sent. 222/2008; sent. 371/2008.

Un secondo percorso prescinde invece dal dato particolare per cogliere aspetti più generali e più importanti per le sorti del diritto ambientale futuro. In particolare, se ne individuano due. Il primo riguarda l'evoluzione del contenzioso in materia ambientale, o meglio il cambiamento che emerge da questa serie di ricorsi e sentenze nell'impostazione dei rapporti conflittuali tra Stato e Regione. Il secondo riguarda la definizione della "materia ambientale" ai fini della distribuzione delle competenze legislative tra gli stessi soggetti, tra profili concettuali legati alla nozione di ambiente e conseguenze operative.

In questa fase del dibattito sul diritto ambientale, e con queste sentenze da commentare in modo unitario, concentrarsi sui singoli punti di diritto coinvolti, anche in modo parziale, distoglierebbe l'attenzione da quelli che sono, a mio parere, i profili più rilevanti per il futuro della tutela ambientale e per i rapporti tra Stato e Regioni nel settore.

Si tratta pertanto di valutare il ruolo "altro" che il contenzioso costituzionale ha assunto in materia ambientale, evidenziando i rischi della deriva che sta prendendo, e di provare a ridefinire il concetto di ambiente, ai fini dell'applicazione dell'art.117 Cost. e della distribuzione delle competenze legislative in materia ambientale. Su questi aspetti, sia per la connessione che hanno con altre dinamiche, quali le difficili e contrastate riforme di ispirazione codicistica in atto nel settore, sia per i risvolti sostanziali in merito alla tutela stessa dell'ambiente nel suo complesso, intendo sviluppare il mio commento.

2. "Codice dell'ambiente", contenzioso costituzionale e leale collaborazione: statistiche e politica

Il diritto non può essere spiegato attraverso i numeri, ma i numeri spesso aiutano a comprendere, o a rendere più evidenti, alcune dinamiche che influiscono sulle valutazioni di fenomeni giuridici. Dodici Regioni³ ricorrenti hanno contestato *in toto* la legittimità costituzionale del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152⁴ e, in specifico, di 241 articoli su 318 (corrispondenti al 75% del totale). La Corte ha affrontato i temi sollevati nei ricorsi scomponendoli e ricomponendoli in relazione all'oggetto delle questioni portate alla sua attenzione. I tredici ricorsi⁵, presentati nel 2006, hanno quindi portato, nel luglio 2009, ad undici sentenze della Corte Costituzionale⁶, redatte da dieci giudici diversi.

La Corte ha scomposto e ricomposto i singoli ricorsi secondo un ordine logico, mettendo insieme le questioni di costituzionalità (spesso analoghe, quando non coincidenti) sollevate dalle

³ Emilia-Romagna (2 ricorsi), Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

⁴ Sul d.lgs. n.152/2006, v. Lugaresi N., Bertazzo S. (a cura di), *Nuovo codice dell'ambiente*, Maggioli, Rimini, 2009; Costato L., Pellizzer F. (a cura di), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2008.

⁵ Ricorsi nn. 56, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79 e 80 del 2006.

⁶ Sentenze 225/2009, 232/2009, 233/2009, 234/2009, 235/2009, 246/2009, 247/2009, 249/2009, 250/2009, 251/2009, 254/2009.

single Regioni in relazione all'oggetto della contestazione e alle parti del d.lgs. n.152/2006 coinvolte, per evitare, o meglio limitare, la ripetitività delle pronunce e per favorire una maggiore "fruibilità" delle sentenze nel loro complesso.

Secondo un calcolo ufficioso, basato comunque sul dispositivo delle sentenze, le questioni decise sono state complessivamente 278. Di queste, dieci, ripetitive, sono state di ordine puramente processuale, dichiarando l'inammissibilità dell'intervento di un'associazione di protezione ambientale e di alcune imprese, e ventinove hanno dichiarato la cessazione della materia del contendere, in seguito alle modifiche apportate al d.lgs. n.152/2006 da due decreti correttivi (d.lgs. 8 novembre 2006, n.284 e d.lgs. 16 gennaio 2008, n.4). Le altre dichiarazioni della Corte sono di inammissibilità in 109 casi, di non fondatezza in 117 casi e di fondatezza in soli tredici casi. Un massacro, non solo annunciato, ma accettato, se non addirittura, in un certo senso, voluto dalle Regioni.

Un punteggio di 226 a 13 (percentuale di successo del 5,4%) si spiega infatti solo nell'ottica regionale di contestare tutto il contestabile, e oltre, esponendosi non solo ad un risultato nettamente negativo, ma anche ad espressioni, sia pure nel linguaggio istituzionale e composto della Corte, piuttosto dure. È vero che le questioni non decise in virtù della cessazione della materia del contendere potrebbero essere spiegate con la modifica di norme illegittime, attraverso i decreti correttivi emanati in data successiva ai ricorsi, ma, a parte il fatto che non esiste sul punto controprova (in assenza di una pronuncia della Corte sul punto, la modifica poteva essere determinata da ragioni di opportunità, sostituendosi una norma legittima), il "punteggio", nell'ipotesi più favorevole, cambierebbe in modo relativo: 226 a 42 (percentuale di successo del 15,6%).

L'orientamento politico della maggioranza delle Regioni ricorrenti nei confronti di un testo, il d.lgs. n.152/2006 (intitolato *Norme in materia ambientale*, e conosciuto anche, seppure impropriamente, come "Codice dell'ambiente", o "Testo unico ambientale"), e l'opposto silenzio delle altre Regioni già evidenzia la politicizzazione del contenzioso costituzionale, che riflette, del resto, la politicizzazione della disciplina ambientale.

Si potrebbe obiettare che le Regioni la cui maggioranza è "conforme" a quella statale non impugnano leggi statali per motivi diversi da questa "conformità", giocando di rimessa nella consapevolezza che altre Regioni procederanno contro quelle leggi e quindi attendendo, senza sforzo, i risultati dell'altrui lavoro. Non si contesta che questo accada nella realtà, ma questo comportamento utilitaristico, e vagamente parassita, non ne confuta, ma anzi ne rafforza, una interpretazione politica, intesa in un senso non alto, ma legato anche a valutazioni di convenienza economica, confermando l'uso distorto della giustizia costituzionale da parte delle Regioni.

Si potrebbe anche obiettare che mentre lo Stato ha un compito istituzionale di verifica della legittimità delle leggi regionali e di mantenimento della coesione complessiva dell'ordinamento, compito che lo vincola maggiormente al rispetto di una linea, se non neutra, quanto meno coerente, le Regioni sono più libere nell'adottare valutazioni politicamente orientate, in quanto

difendono la propria competenza legislativa. Anche questa osservazione verrebbe a confermare la politicizzazione del contenzioso costituzionale, che invece dovrebbe avere come parametri le norme della Costituzione, e non solo vaghi appigli di diritto positivo (costituzionale), offerti dalla mediazione tecnica, che giustificano le valutazioni politiche sottese alle censure sollevate. Ma sussiste un dubbio ulteriore, di fondo, legato proprio alla maggiore libertà che le Regioni avrebbero, che non risulta essere giustificata da alcuna norma, costituzionale o meno⁷. Un'interpretazione di questo genere è poi criticabile, da un lato, in quanto "aprirebbe una porta" che potrebbe giustificare un comportamento analogo da parte dello Stato, che pure difende la propria competenza legislativa da possibili invasioni regionali e, dall'altro, in quanto la Regione, da considerarsi ente a fini generali, dovrebbe portare avanti il proprio programma politico nelle sedi opportune, ma non contestare "politicalmente" (in senso strumentale) norme statali davanti alla Corte.

Se si può sostenere che la Corte applichi con troppa restrittività le regole relative all'ammissibilità delle impugnazioni regionali, specie quando ci si trovi di fronte a disposizioni comunque incostituzionali, da questo non dovrebbe discendere la correttezza (intesa quanto meno come galateo istituzionale) di un comportamento per il quale le Regioni mettono in rilievo vizi pur sapendo che la Corte dichiarerà inammissibile la censura. Che la Regione "possa", di fatto, seguire una tale via, è incontestabile, ma anche criticabile, quale uso politico, e distorto, del contenzioso costituzionale. Se le regole procedurali sono ritenute sbagliate le si contesterà in altre sedi. Se la loro applicazione è ritenuta non corretta, lo si rileverà in altre sedi. Ma sollevare questioni senza speranza di successo esula dal quadro giuridico proprio delle garanzie costituzionali per assumere una connotazione politica, con l'aggravante di appesantire inutilmente il lavoro della Corte e distoglierne l'attenzione dai profili sostanziali sollevati.

Non si tratta di una critica riservata alle Regioni ricorrenti, né di una valutazione politica di parte. Anche lo Stato, o Regioni governate da maggioranze diverse, si sono comportati in passato in modo analogo, usando il contenzioso costituzionale in modo strumentale e asimmetrico⁸. Davanti alla Corte Costituzionale, specie in un momento storico di forte polarizzazione politica, la contrapposizione istituzionale e fisiologica tra Stato e Regioni tende a lasciare sempre di più il passo alla contrapposizione, politica, e patologica in questa sede, tra maggioranze e opposizioni.

Chi paga il conto di tutto questo non sono tanto le Regioni, né lo Stato-persona, quanto lo Stato-ordinamento, come sistema complesso impegnato in una sterile e dispendiosa lotta intestina, e, per quanto qui rileva, l'ambiente, e quindi la collettività, statale o regionale che sia. Non si vuol

⁷ Non vi sono previsioni, né norme che possano dare adito ad un'interpretazione in tal senso, né nella Sezione I (*La Corte Costituzionale*) del Titolo VI (*Garanzie costituzionali*) della Parte II della Costituzione, né nella legge cost. 9 febbraio 1948, n.1 (*Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale*), né nella legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*)

⁸ V. per tutte, Corte Cost., sent. 398/2006, ove lo Stato impugna una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di valutazione ambientale strategica, emanata, in mancanza di un recepimento statale nei termini (della direttiva 2001/42/CE), senza peraltro impugnare analoga legge della Regione Veneto, esposta alle medesime censure (poi dichiarate dalla Corte in parte inammissibili ed in parte infondate).

dire che le Regioni (o lo Stato) non debbano utilizzare lo strumento del ricorso in via principale per contestare la legittimità costituzionale delle leggi dello Stato (o delle Regioni), ma che sarebbe desiderabile che questo avvenisse secondo un galateo istituzionale che escludesse la proposizione di questioni che in altri ambiti processuali potrebbero essere considerate temerarie in quanto proposte senza speranza di accoglimento. Non si tratta solo di una questione di immagine, ma anche di sperpero di denaro pubblico e di inutili costi (economici, burocratici, amministrativi) di transazione, impegnandosi non solo apparati e legali di Stato e Regioni, ma anche la Corte Costituzionale, in attività evitabili per una sensibile percentuale.

L'analisi di queste sentenze porta a pensare ad ipotesi di riforma istituzionale che limitino gli effetti della deriva in atto. Si potrebbe inserire, analogamente a quanto previsto in relazione ai ricorsi incidentali davanti alla Corte Costituzionale, un filtro, qualificato (interno alla stessa Corte), che sfovisca i ricorsi delle questioni palesemente infondate. Ciò potrebbe non solo sgravare il lavoro della Corte, ma anche, indirettamente e gradualmente, riportare a termini più razionali e corretti l'esercizio della potestà di ricorso in via diretta da parte di Stato e Regioni. O ancora, si potrebbero individuare meccanismi di raccordo tra Regioni che possano limitare le duplicazioni di questioni di costituzionalità, migliorando nel contempo la qualità e l'incisività del contenzioso costituzionale.

Non si vuole affidare alla Corte, che pure dovrebbe cercare di mantenere orientamenti costanti, o rendere palesi, anche attraverso una specifica motivazione, eventuali cambiamenti, un ruolo politico. Né si vuole entrare nel merito della polemica relativa alla politicizzazione della Corte, polemica sollevata in relazione ad altri settori, e che da queste sentenze, considerando maggioranze degli enti coinvolti, composizione della Corte ed esiti, non può essere alimentata. Si vuole invece auspicare, attraverso l'acquisizione di una più profonda coscienza istituzionale, una riduzione dell'uso improprio del contenzioso costituzionale.

3. L'ideologizzazione del contenzioso costituzionale in materia ambientale, tra riforme, ricorsi e controriforme

Tutte le sentenze del luglio 2009 in esame hanno, in virtù dell'opera di scomposizione e ricomposizione operata dalla Corte, un carattere settoriale, superandosi la trasversalità dei ricorsi che contestavano il d.lgs. n.152/2006 nella sua interezza, prima ancora che nelle singole norme.

L'unica pronuncia ripetuta nelle varie sentenze⁹ riguarda l'inammissibilità dell'intervento del WWF Italia e di alcune società, in conformità al consolidato orientamento della Corte¹⁰ che riserva ai soli soggetti titolari di potestà legislativa la partecipazione al giudizio di costituzionalità delle leggi

⁹ Per tutte, Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 2.

¹⁰ Corte Cost., sent. 469/2005; sent. 405/2008.

promosso in via principale, potendo gli altri soggetti dell'ordinamento esercitare altri mezzi di tutela davanti ad altre sedi giurisdizionali, o eventualmente anche davanti alla Corte in via incidentale. Consentire, nei procedimenti promossi in via diretta da Stato e Regioni davanti alla Corte Costituzionale, l'intervento di altri soggetti, pubblici e privati, che possano avere un interesse differenziato e qualificato, costituirebbe una scelta molto pericolosa, specie quando si tratti di settori, quale quello ambientale, dove la diffusività degli interessi, coniugata con gli effetti *erga omnes* delle leggi, non circoscriverebbe minimamente l'ambito dei possibili intervenienti.

Per quanto riguarda gli aspetti di ordine generale, la sentenza n.225/2009 si distingue dalle altre, e costituisce per le stesse un riferimento ed un oggetto di rinvio, in quanto, prima di entrare nel merito delle questioni relative ad uno specifico settore (nella fattispecie, la valutazione ambientale strategica), ricostruisce la vicenda normativa che ha portato all'emanazione, e alla successiva modificazione, del d.lgs. n.152/2006¹¹.

Proprio questo *excursus* mostra come la materia ambientale sia stata oggetto, negli anni più recenti, di un processo di "ideologizzazione", nella quale le esigenze di tutela sono state filtrate, quando non subordinate, a convinzioni preconcepite su cosa l'ambiente sia, o meglio, debba essere. Questo è avvenuto in virtù di fattori che indirettamente l'*excursus* della Corte mostra, quali la già citata polarizzazione estrema della contrapposizione politica tra maggioranza ed opposizione, che si esprime in tutti campi socialmente ed economicamente non neutri, da un lato, ed il tentativo di riduzione a sistema della disciplina ambientale, nata e sviluppata secondo criteri settoriali ed ora sottoposta ad un processo di codificazione che presuppone scelte non solo puntuali, ma anche di principio (facendosi riferimento a principi generali ambientali e non ai principi propri dei singoli settori).

In questo senso, il d.lgs. n.152/2006 è stato emanato in base alla delega conferita al Governo con legge 15 dicembre 2004, n.308 (*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*), ed è stato successivamente modificato, in un primo tempo, in modo limitato, dal d.lgs. n.284/2006 (*Disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*) e, in un secondo tempo, in modo più incisivo e sostanziale, dal d.lgs. n.4/2008 (*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*), che non solo è intervenuto pesantemente sulle discipline settoriali contenute nel "Codice", ma ha anche inserito, accanto alle disposizioni comuni, peraltro molto scarse, alcuni articoli dedicati a principi generali, peraltro abbastanza confusi.

I due decreti correttivi sono stati emanati dopo il cambio di maggioranza verificatosi a seguito delle elezioni nel 2006, come evidente dall'impostazione completamente differente degli stessi. La nuova maggioranza aveva avversato in sede parlamentare il "Codice dell'ambiente" ricevuto in eredità, tanto che le prime dichiarazioni del nuovo Ministro dell'ambiente andavano

¹¹ Corte. Cost., sent. 225/2009, p.ti 3.1-3.4.

nella direzione di una completa abrogazione del d.lgs. n.152/2006. Ciò non avvenne, ma il Governo espressione di tale maggioranza, prima di emanare i decreti correttivi, evitò di inviare alla Corte dei Conti, per la registrazione, i diciassette decreti attuativi, che pertanto non acquisirono efficacia. Dopo i due decreti correttivi emanati era inoltre previsto un altro decreto correttivo, ed un successivo decreto di *restyling*, ma la caduta del Governo, le elezioni anticipate, e il cambio di maggioranza ne impedirono l'emanazione.

I ricorsi alla Corte Costituzionale che hanno portato alle sentenze qui in esame sono espressione del medesimo clima politico di contrapposizione senza quartiere, con la non piccola differenza legata alla diversità della sede in cui questo scontro si sviluppa.

Quello che emerge dalla lettura dei ricorsi, dalla loro provenienza, dal loro contenuto non è tanto l'oggetto principale del ricorso, vale a dire la contrapposizione tra Stato e Regioni nel delimitare le rispettive sfere di competenza legislativa, quanto un oggetto "mediato", vale a dire la concezione stessa dell'ambiente, e la consapevolezza, reciproca e contraria, di chi ricorre e di chi resiste che la "parte avversa" non è in grado di tutelare l'ambiente in modo corretto.

Sotto il profilo della tutela dell'interesse ambientale questo dibattito può essere interessante, e anche positivo, ma occorre rendersi conto di quali siano le vere ragioni del contenzioso, in quanto solo agendo su di esse si può limitarne la futura insorgenza per arrivare ad una tutela dell'ambiente che abbia caratteri di maggiore condivisione, stabilità, certezza e quindi efficacia.

Il clima presente, che vede l'ambiente come prima vittima, sballottato periodicamente tra discipline sostanzialmente diverse è invece contraddistinto da una contrapposizione netta nella percezione stessa degli interessi ambientali. Per esemplificare, si osserva che nella presente legislatura è stato presentato al Senato, da esponenti della maggioranza attuale, un disegno di legge¹² che rinnega gran parte delle novità introdotte dai due decreti correttivi, in particolare dal secondo. Questo fa presagire un ulteriore sensibile cambio di rotta della normativa ambientale¹³, evidenziando ancora una volta l'avvenuta ideologizzazione (o politicizzazione, in accezione negativa) delle tematiche connesse all'ambiente, alternandosi orientamenti più sensibili ad istanze ambientali, di conservazione, con orientamenti più sensibili ad istanze economico-produttive, di sviluppo.

La contrapposizione tra conservazione e sviluppo è naturale, nel diritto ambientale, costituendo essi i poli opposti, a volte estremizzati, della dialettica non solo politica, ma anche

¹² Senato, XVI legislatura, disegno di legge n.1102 (*Modifiche alle parti prima, seconda, terza, quarta e sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*), primo firmatario De Lillo (Pdl).

¹³ V. relazione illustrativa al ddl n.1102, Senato, XVI legislatura: "L'iter che ha portato alla redazione del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, correttivo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è stato oltremodo complesso e soprattutto caratterizzato da una numerosa serie di inesattezze formali e sostanziali nonché procedurali che vale qui la pena di riassumere preliminarmente per giustificare a pieno, stante la loro rilevanza, le proposte di modifica che con il presente disegno di legge si intendono apportare al testo attualmente vigente (e cioè il decreto legislativo n. 152 del 2006 come modificato dal decreto legislativo n. 4 del 2008) allo scopo di sanarne quanto meno le anomalie più evidenti che ne rendono tuttora difficile la comprensione e l'interpretazione, sia da parte degli operatori che delle autorità pubbliche deputate al controllo, creando una incertezza comportamentale che, con ogni probabilità, porterà ad un proliferare del contenzioso sia in sede amministrativa che giudiziaria".

normativa (e scientifica, dottrina, e giurisprudenziale). Quello che non è normale è un processo continuo di negazione sostanziale e reciproca tra schieramenti che non riescono più a comunicare se non in sede contenziosa, incapaci di trovare almeno una parte di percorso condiviso e stabile. In effetti, la contrapposizione tradizionale ed estrema, tra ambiente come valore in sé da difendere aprioristicamente, all'ambiente come limite allo sviluppo, da tutelare in quanto funzionale ad esigenze economiche e sociali dell'uomo, vale a dire la contrapposizione tra concezione ecocentrica e concezione antropocentrica, è stata annacquata da una diversa contrapposizione di origine politica, che nega la legittimità dell'altro a governare ed a riformare, e che porta a continue riforme, riforme delle riforme, e controriforme. L'ideologizzazione contenutistica del dibattito ambientale tende a trasformarsi in una ideologizzazione di metodo e di modo di rapportarsi, dando luogo ad una contrapposizione tra soggetti che non si riconoscono come interlocutori e quindi non si parlano, nella quale l'ambiente è a volte pretesto e spesso vittima.

In questo senso, la relazione illustrativa al disegno di legge contesta le numerose modifiche apportate dal d.lgs. n.4/2008 al d.lgs. n.152/2006, anche sul presupposto di un contrasto con gli organismi comunitari, considerato che il precedente Governo non ha reso disponibile al Parlamento la corrispondenza intercorsa con l'Unione Europea. Fermo restando che, al di là della censurabilità in termini di mancata trasparenza del comportamento del precedente Governo, procedure di infrazione contro lo Stato italiano in materia ambientale non sono infrequenti, si desume un indirizzo volto a distinguere le modifiche realmente determinate da un'incompatibilità con il diritto comunitario, che si suppone (o si spera) non siano toccate, dalle altre modifiche apportate dal d.lgs. n.4/2008, che si presume saranno sostanzialmente riviste, se non azzerate.

La relazione illustrativa, prendendo spunto dalla non ancora avvenuta pubblicazione del testo coordinato del d.lgs. n.152/2006 con il d.lgs. n.4/2008, imputabile alle numerose inesattezze del secondo (pubblicazione che, secondo la relazione, richiederebbe un previo, apposito, provvedimento di correzione normativa e non una semplice *errata corrige*), ribadisce quindi la volontà di procedere con una riforma, di carattere sostanziale, a ritroso, che di fatto dovrebbe cancellare gran parte delle modifiche apportate dal secondo decreto correttivo. Si tratta, senza bisogno di entrare nel merito dell'articolato del disegno di legge, di un'impostazione totalmente diversa, per non dire opposta, da quella della precedente maggioranza, come confermato, indirettamente ma chiaramente, dalla proposta abrogazione delle modifiche apportate alla Parte prima del d.lgs. n.152/2006 dal d.lgs. n.4/2008 (si fa riferimento agli articoli da 3-*bis* a 3-*sexies*), con le quali sono state introdotte disposizioni di principio (o meglio sono stati espressi, in funzione di un loro riconoscimento codicistico, ma in modo disorganico e confuso, principi in linea di massima già presenti nel diritto ambientale internazionale, comunitario e nazionale) assenti nel testo originario.

Il primo istinto di una nuova maggioranza, quando si trattano questioni ambientali, è quello di negare la validità delle riforme attuate dalla precedente maggioranza. L'avvenuta

codicizzazione, anche se parziale, sembra invitare ad interventi non tanto di aggiustamento, ma di radicale cambiamento. Le norme precedenti sono, come prima opzione, cancellate. In questo quadro complesso, e con la consapevolezza che Corte Costituzionale e ambiente si ritroveranno spesso, e presto, il contenzioso in esame tra Stato e Regioni, fondato principalmente (almeno in teoria) su interpretazioni difformi dell'art.117 Cost., ed in particolare sul reciproco ambito di competenza legislativa in materia ambientale, si inserisce quasi naturalmente. Non si può peraltro non notare che la contrapposizione ha in effetti un diverso oggetto principale e che essa non avviene in sede parlamentare, tra maggioranza e opposizione, ma in sede di giudizio costituzionale, tra Stato e Regioni.

Le sentenze del luglio 2009 contengono un elemento di novità, almeno in riferimento alla materia ambientale, dato dalla quantità e dalla sistematicità delle questioni sollevate contro un unico provvedimento legislativo: un effetto collaterale del tentativo di sistematizzazione e "codicizzazione" della normativa ambientale portato avanti dal d.lgs. n.152/2006. La presenza di tale decreto, che solo impropriamente e per semplicità può essere definito testo unico ambientale o codice ambientale, ma che comunque raggruppa la disciplina di molti settori ambientali, e la permanenza di una forte contrapposizione ideologica in materia ambientale tra schieramenti contrapposti (effetto collaterale di un'altra riforma, quella elettorale, e del bipolarismo da essa derivante), fa presagire, o almeno temere, un diverso schema dei prossimi contenziosi costituzionali, quanto meno di quelli proposti dalle Regioni nei confronti dello Stato. Se non vi sarà un'opera di naturale "auto-riorientamento" del contenzioso costituzionale in virtù del progressivo consolidamento della giurisprudenza della Corte, a ricorsi "classici", contro norme specifiche contenute in discipline settoriali, eventualmente di modifica puntuale del d.lgs. n.152/2006, si potranno affiancare periodici ricorsi "cumulativi" contro l'avvenuta riforma post-elettorale (se vi sarà un cambio di maggioranza) del d.lgs. n.152/2006, con parti ricorrenti "mobili", a seconda delle contrapposizioni politiche del momento.

4. Ambiente, tutela ambientale, materia ambientale

4.1. Art.117 Cost. e distribuzione delle competenze legislative in materia ambientale tra Stato e Regioni

Nelle sentenze in esame, o meglio nei ricorsi presentati, sembra non essere ancora stata completamente assorbita la riforma, risalente ad ormai dieci anni fa, del Titolo V della Parte II della Costituzione, cercandosi di applicare criteri propri della disciplina costituzionale previgente. Non è dato comprendere quanto questo processo di "rimozione" sia strumentale, per negare la compressione dei poteri regionali in materia ambientale, o quanto dipenda dalla volontà di

rimarcare, peraltro sterilmente sotto il profilo degli effetti, l'opposizione integrale alle scelte compiute dallo Stato.

La riforma, attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 (*Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*), ha non solo modificato, ma anzi "rivoltato" l'art.117 Cost., prevedendo un elenco tassativo di materie (sia pure nell'indeterminatezza "ontologica" di alcune di esse) affidate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (comma 2), affiancando ad esso un elenco, sempre tassativo, di materie affidate alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni (comma 3), e lasciando alle Regioni la competenza legislativa residuale, da intendersi logicamente di carattere esclusivo, nelle materie non considerate.

Per quanto concerne la materia ambientale, l'art.117 Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (comma 2, lett. s), affidando invece alla competenza concorrente di Stato e Regioni la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (comma 3). Nel sistema previgente, è utile ricordarlo, la materia ambientale non era prevista nell'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, il che, se si considera l'ambiente una materia, o comunque un "oggetto" di legislazione, poteva significare che la tutela dell'ambiente fosse di competenza esclusiva statale, a meno di considerare la stessa inclusa in altre materie, quali l'urbanistica.

Non sorprende che la Corte, trovatasi a dover decidere un numero così elevato di questioni di costituzionalità nei confronti delle disposizioni di un provvedimento legislativo con aspirazioni codicistiche, compia, nella sentenza 225/2009 che apre le danze, una ricognizione dello stato della propria giurisprudenza in materia di "tutela dell'ambiente"¹⁴. La Corte affronta, sia pure in modo sintetico, questioni relative alla definizione del bene-ambiente e questioni relative alla distribuzione della competenza legislativa tra Stato e Regioni. Proprio queste valutazioni, poi riprese da altre sentenze successive del luglio 2009, costituiscono a mio avviso l'aspetto più interessante, in quanto assumono un valore che va al di là della singola questione, anche come criterio-guida per il futuro assetto istituzionale relativo alla legislazione ambientale.

È vero che l'obiettivo non è nuovo, ma questa volta la lettura di questi profili è rafforzata dall'esito stesso dei ricorsi, attribuendo all'indirizzo della Corte un valore di fatto maggiore. E' come se la Corte dicesse: guardate che il mio indirizzo è questo, e se non ci credete, e per maggior chiarezza, guardate i risultati. La consequenzialità tra questa parte "generale" e le singole questioni è evidente, ed ha anche uno scopo di "economia motivazionale", non dovendosi ribadire, ad ogni inammissibilità o non fondatezza, le ragioni della decisione puntuale. Poi, ovviamente, si può discutere se la Corte sia stata sempre lineare nei suoi rapporti con la disciplina ambientale.

In ogni caso, la Corte, attraverso un'opera di richiamo di propria giurisprudenza precedente, sottolinea come lo Stato fissi livelli "adeguati e non riducibili" di tutela¹⁵, mentre le Regioni, nel

¹⁴ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 4.

¹⁵ Corte Cost., sent. 61/2009.

rispetto di tali limiti¹⁶, regolino la fruizione dell'ambiente attraverso l'intervento nelle materie ad esse affidate, "evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso"¹⁷. In questo senso, prosegue la Corte, la competenza statale costituisce un limite all'esercizio delle competenze regionali¹⁸, il che non impedisce alle Regioni di assicurare livelli di tutela più elevati¹⁹, di fatto "incidendo, in modo indiretto sulla materia relativa alla tutela dell'ambiente"²⁰.

I criteri che la Corte individua in questo breve *excursus* sono principalmente tre, strettamente collegati tra loro, e soggetti a diverse possibili interpretazioni: il livello minimo intangibile della tutela statale; la tutela ambientale statale come limite all'esercizio di competenze regionali incidenti sull'ambiente; la possibilità per le Regioni di garantire livelli più elevati di tutela. Un elemento centrale (non a caso, nella medesima frase della sentenza 225/2009 è ripetuto, con una limitata variante espositiva, due volte) nell'interpretazione e nel coordinamento di questi tre criteri, è dato dall'inciso "nell'esercizio delle proprie competenze" (o nella variante: "purché restino nell'ambito dell'esercizio delle proprie competenze") riferito alle Regioni.

Se non si considerasse questo limite, oggettivo, il rischio sarebbe quello di svuotare di significato l'art.117 Cost., che in seguito alla riforma del 2001 ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela ambientale, proponendosi invece un modello di legislazione concorrente (modello che in effetti le Regioni, nei loro ricorsi, implicitamente tentano, come detto non si quanto consciamente, di supportare). Il riferimento continuo della Corte all'esercizio da parte delle Regioni delle "proprie competenze" comporta che le stesse non possano intervenire in materia ambientale direttamente, ma solamente quando la disciplina di una materia di loro competenza richieda un intervento che determini, incidentalmente ed indirettamente, un livello più elevato di tutela ambientale (o almeno sempre che non si determini una compromissione del livello di tutela).

Emergono un paio di problemi, richiedenti però un'analisi delle singole fattispecie legislative e quindi delle singole questioni sollevate e non risolvibili aprioristicamente ed in via generale dalla Corte, che si limita in questa parte della sentenza 225/2009 a ribadire propri criteri interpretativi. Il primo problema è quello di definire i confini tra una materia, la tutela ambientale, di competenza esclusiva statale e di non facile delimitazione per la natura e per l'ampiezza stessa del bene sotteso, l'ambiente appunto, e altre materie, di competenza concorrente o di competenza esclusiva regionale. Il secondo problema, ancora più specifico, è quello di determinare quando una diversa disciplina regionale (in materia di competenza tanto concorrente quanto esclusiva) possa comportare un livello più elevato di tutela ambientale, non essendo sempre semplice il confronto tra livelli di tutela che sono garantiti, in astratto, da una disciplina legislativa non ancora in vigore.

¹⁶ Corte Cost., sent. 62/2008; sent. 214/2008.

¹⁷ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 4.

¹⁸ Corte Cost., sent. 232/2009, p.to 16.4; sent. 104/2008; sent. 180/2008; sent. 437/2008; sent. 12/2009; sent. 164/2009.

¹⁹ Corte Cost., sent. 235/2009, p.to 6; sent. 104/2008; sent. 12/2009; sent. 30/2009; sent. 61/2009.

²⁰ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 4.

Quello che la Corte sembra voler evitare è non solo che le Regioni, per assicurare livelli di tutela più elevati, intervengano in via diretta in materia ambientale, considerandola, di fatto, ed erroneamente, come una materia concorrente, ma anche che intervengano indirettamente in modo strumentale, utilizzando le preoccupazioni ambientali per riprendersi (o meglio: prendersi) competenze che la riforma del 2001 ha tolto (o meglio: non ha attribuito) loro. Il livello più elevato di tutela ambientale non può diventare un cuneo per aprirsi la strada e stravolgere il riparto di competenze legislative tra Stato e Regione, riparto che in sé, almeno astrattamente, è abbastanza chiaro: gli interessi ambientali sono tutelati dallo Stato, in via esclusiva.

Questo non significa che non possano rimanere dubbi interpretativi ed applicativi. In parte questi dubbi attengono alla definizione stessa della materia ambientale e del bene-ambiente, per di più alimentati dalla previsione dell'art.117, comma 3, Cost., che individua come materia concorrente la valorizzazione dei beni ambientali, anche in virtù di un'attrazione costante, anche se non sempre corretta, operata dai beni culturali, come dimostra, da ultimo²¹, il d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137*).

A maggior tutela della competenza statale esclusiva in materia ambientale è poi specificato che l'intervento regionale, anche di tipo "indiretto" nell'ambito delle proprie competenze, è escluso "nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto"²². In questi casi si ritiene che a livello legislativo sia già stata considerata la reciproca incidenza tra interessi, il che comporta una legittima compressione dell'ambito di intervento legislativo regionale.

In questo senso, in altra sentenza del luglio 2009, la 247/2009, che si occupa della bonifica dei siti contaminati, la Corte, anche qui richiamando precedente giurisprudenza²³, osserva che la disciplina ambientale costituisce un limite alla disciplina regionale, per cui le Regioni "non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato"; in questo settore spetta allo Stato "tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente", con la conseguenza che una disciplina regionale, "anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente", potrebbe "sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori-soglia"²⁴.

In sostanza, non si deve ritenere che lo Stato fissi livelli minimi di tutela ambientale, e che le Regioni possano legiferare liberamente con l'unica condizione di prevedere norme più favorevoli per la tutela dell'ambiente. Un primo limite è dato dalla possibilità di intervento regionale solo indiretta, se ed in quanto la materia di competenza regionale incida sulla protezione dell'ambiente.

²¹ Anteriormente al d.lgs. n.42/2004, ed anche alla riforma costituzionale del 2001, vigeva il d.lgs. 29 ottobre 1999 n.490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352), che già aveva affiancato, nell'ambito di un'operazione di sistemazione normativa, beni culturali e beni ambientali, peraltro dedicando maggior spazio e rilevanza ai primi.

²² Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 4.

²³ Corte Cost., sent. 214/2008; sent. 378/2007; sent. 62/2008.

²⁴ Corte Cost., sent. 247/2009, p.to 10.5.

Un secondo limite è dato dalla presenza di una legge statale che, nel disciplinare la materia ambientale, abbia già compiuto il bilanciamento tra interessi statali e interessi regionali.

La Corte non specifica peraltro di che interessi si tratti, vale a dire se si tratti di interessi ambientali (anche le Regioni possono tutelare interessi ambientali, nel rispetto dell'assetto costituzionale della distribuzione delle competenze) oppure di interessi connessi ad altre materie (regionali, ma anche statali non ambientali, eventualmente, ma non esclusivamente, relativi a materie concorrenti) che abbiano un'incidenza ambientale, o che subiscano un'incidenza ambientale.

Nel primo caso, lo Stato esercita una propria competenza esclusiva, e quindi il bilanciamento tra interessi dovrebbe essere naturalmente compiuto dallo Stato, e la precisazione della Corte sarebbe ridondante. Nel secondo caso, nelle sue opzioni, la questione è più complessa, coinvolgendo aspetti interpretativi molto delicati per definire l'equilibrio tra Stato e Regioni nell'esercizio delle rispettive competenze legislative. Se si afferma che lo Stato può compiere il bilanciamento tra interessi ambientali (di competenza esclusiva statale), ed altri interessi (di competenza, concorrente od esclusiva, regionale), si conferisce allo Stato la facoltà di invadere le competenze legislative regionali, ipotesi tanto più evidente in quanto si tratti di competenze esclusive. In questo caso, le probabilità di un contenzioso costituzionale sono alte, e la Corte sarà chiamata a valutare se lo Stato abbia utilizzato le proprie competenze esclusive in materia ambientale per invadere la sfera di competenza legislativa altrui (o se questo, comunque, sia l'effetto).

4.2. Fattispecie normative ed attinenza alle materie come criteri di delimitazione delle competenze legislative statali e regionali, tra sussidiarietà verticale e “sussidiarietà ambientale”

I possibili conflitti di competenza legislativa in materia ambientale derivano principalmente dalla distinzione ontologica tra tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, che per il suo oggetto ampio (prima ancora che trasversale) incide naturalmente su altri settori, e materie di competenza regionale, specie esclusiva, che pure possono presentare difficoltà di delimitazione e capacità espansiva. Se il legislatore non potrà mai essere in grado di definire in modo preciso e incontestabile tali confini, la Corte Costituzionale potrà fornire dei criteri interpretativi, ma non, per gli stessi motivi, soluzioni certe che evitino l'insorgere di contrasti. Ciò comporta che lo Stato tenderà ad affermare la sussistenza e la prevalenza di interessi ambientali, affidati alle proprie cure, invadendo la sfera regionale, e le Regioni tenderanno ad affermare la prevalenza degli interessi relativi ad altre materie, ad esse affidate, specialmente in quanto possano sostenere che la disciplina finale risultante sia più favorevole alla tutela dell'ambiente, invadendo la sfera statale.

Non si tratta solo di un problema di trasversalità della materia ambientale, ma prima ancora di un problema di delimitazione della materia ambientale e del bene, l'ambiente, oggetto della

stessa. La trasversalità, che non è peraltro un'esclusiva della materia ambientale, anche se è caratteristica in essa particolarmente evidente, è una trasversalità derivata, discendente dall'ampiezza del bene-ambiente e del valore-ambiente. Senza entrare in valutazioni ontologiche e dottrinarie, affidare allo Stato la "tutela dell'ambiente" significa affidare un ambito di competenza potenzialmente illimitato, considerando che moltissime attività umane hanno incidenza sull'ambiente. Non si tratta quindi, quando questo si scontra con competenze, esclusive o concorrenti, regionali, di individuare "gerarchie" tra materie, ma invece una maggiore o minore "attinenza" della fattispecie normativa con le singole materie. E questo comporta che nel momento in cui oggetto della contestazione è l'attinenza stessa alla materia ambientale la soluzione puntuale non è immediata, in quanto richiede un'analisi della fattispecie per valutare l'incidenza relativa degli interessi sottesi.

Tutto questo implica naturalmente (come la prassi mostra) una continua contestazione, da parte dello Stato, o delle Regioni, delle norme altrui, sul presupposto di un'invasione delle proprie competenze. Soprattutto nel momento in cui si sovrappongono competenze esclusive (ma per certi versi anche quando si sovrapponga una competenza esclusiva ad una concorrente o viceversa) la questione è destinata a finire davanti alla Corte Costituzionale.

L'*excursus* della precedente propria giurisprudenza da parte della Corte e la riproposizione di criteri interpretativi da essa utilizzati sembrano pertanto avere un valore più di "richiamo" dell'esistente che non di "desiderio", o "illusione", di avere finalmente definito un assetto di distribuzione delle competenze incontestabile e accettato. I ricorsi continueranno, proprio perché si scontreranno interpretazioni difformi non solo sui massimi sistemi (cosa è l'ambiente, cosa è la tutela ambientale, cosa sono gli interessi ambientali), ma anche del livello di incidenza relativa sulle rispettive materie di interventi legislativi del soggetto "altro".

La contrapposizione Stato-Regione, all'interno dell'ordinamento nazionale, ricorda per certi versi la contrapposizione tra Comunità europea e Stati membri all'interno dell'ordinamento comunitario, con la difficile applicazione del principio di sussidiarietà verticale, che nasce, a livello comunitario, proprio in relazione alle tematiche ambientali, prima di diventare un principio generale, comunitario, e poi nazionale. Senza entrare nello specifico delle tematiche comunitarie, si possono peraltro evidenziare un paio di aspetti, che qui possono rilevare.

Il primo aspetto riguarda l'affermazione della Corte Costituzionale secondo cui vi sono leggi statali inderogabili, in quanto frutto di un bilanciamento tra più interessi. Tale affermazione ricorda la tematica dell'armonizzazione completa²⁵ compiuta da direttive comunitarie (e il diritto ambientale comunitario vive quasi esclusivamente su direttive) che già considerino i profili della disciplina che altrimenti sarebbero lasciati all'intervento statale. In caso di armonizzazione completa, l'intervento statale è escluso, nonostante si tratti di direttive, e non di regolamenti. Anzi, si può dire che, specie se coniugata con la diretta applicabilità delle direttive, l'armonizzazione completa comporta una

²⁵ V., per tutte, Corte Giust. CE, 14 ottobre 1987, causa 278/85.

tendenziale equiparazione delle direttive ai regolamenti, erodendo, almeno per le parti per cui l'armonizzazione completa opera, lo spazio d'azione normativa statale. Utilizzando un poco arbitrariamente, e semplificando, una comparazione complessa, si potrebbe dire che una competenza "concorrente" viene trasformata in una competenza "esclusiva", affidando allo Stato il compito di valutare interessi non solo statali ma anche regionali, almeno fino al punto necessario per arrivare ad una composizione degli stessi.

Il secondo aspetto riguarda la problematica relativa al livello più elevato di tutela ambientale legittimante un intervento dell'ente territorialmente inferiore, problematica che si è posta, e si pone, anche a livello comunitario. In effetti, tale principio non è da considerarsi assoluto in quanto occorre considerare altri interessi: tra tutti, particolarmente rilevante per il diritto comunitario, la tutela della concorrenza²⁶ e del mercato interno. Nessuna norma distributrice della competenza afferma, né a livello statale, né a livello comunitario, che si applichi comunque la norma maggiormente tutelante l'ambiente, anche se previsioni in tal senso possono essere inserite nelle singole normative.

In pratica (e queste considerazioni possono essere valide, sia pure tenendo conto delle diversità istituzionali, tanto per l'ordinamento nazionale che per l'ordinamento comunitario), mentre vige un principio di sussidiarietà verticale di cui tenere conto nell'esercizio delle proprie attribuzioni, ovviamente nel rispetto dell'assetto di distribuzione delle competenze normative, non esiste un principio assoluto di "sussidiarietà ambientale", per cui le Regioni, a livello nazionale, e gli Stati, a livello comunitario, possono emanare norme in deroga a quelle, rispettivamente, statali e comunitarie, sull'unico presupposto di una maggiore tutela ambientale. L'ambiente è un valore da proteggere e promuovere ad entrambi i livelli, ma il richiamo ad esigenze ambientali, di per se stesso, non può stravolgere il sistema della competenze, dovendosi valutare e bilanciare la complessità degli interessi coinvolti.

Anche nel quadro istituzionale derivante dalla riforma del 2001, nel quale lo Stato ha un'espressa competenza esclusiva in materia ambientale, l'intervento regionale indiretto, che garantisce una maggiore tutela ambientale nell'esercizio di una competenza legislativa relativa ad altra materia, è possibile. Ma, in assenza di una norma statale legittimante, che consenta deroghe migliorative della situazione ambientale da parte delle Regioni, la legittimazione non deriva dall'intenzione di assicurare un livello più alto di tutela ambientale in sé, ma dal fatto che la Regione stia esercitando una propria competenza legislativa esclusiva, o concorrente, che richiede una disciplina comportante, indirettamente, un maggior livello di protezione ambientale. In questo senso vanno lette due sentenze, la 407/2002 e la 536/2002, che a distanza di poco tempo avevano affermato la prevalenza della competenza (regionale in un caso e statale nell'altro) che garantiva una tutela ambientale più elevata. Leggendo le motivazioni non ne emergeva un

²⁶ La tutela della concorrenza è peraltro considerata anche a livello nazionale: v. Corte Cost., sent. 246/2009, p.ti 14.1, 17.4, in relazione al servizio idrico integrato.

principio di “maggior tutela” che potesse scardinare il sistema costituzionale di distribuzione delle competenze appena modificato: il risultato derivava in entrambi i casi dall’analisi specifica delle materie, e delle disposizioni, coinvolte.

Il livello più alto di tutela ambientale può quindi essere visto non tanto quale presupposto legittimante, ma quale limite. La Regione può incidere, indirettamente, sul livello di protezione ambientale qualora la materia regionale abbia un risvolto, una connessione, una incidenza ambientale, ma lo può fare in quanto non peggiori il livello di protezione ambientale. Non siamo di fronte ad un principio di “sussidiarietà ambientale”, né ad un diverso principio generale del nostro ordinamento avente il medesimo effetto, ma invece ad un criterio regolativo dei rapporti tra competenze statali e regionali.

La materia ambientale è di competenza esclusiva dello Stato, e il contenuto di questa materia, come afferma la Corte, non è solo oggettivo, ma anche finalistico. In questo senso, l’art.117 Cost. si coniuga con l’art.9 Cost., che, in combinazione con l’art.32 Cost., ed in virtù di un’interpretazione evolutiva e consolidata, affida alla Repubblica la tutela dell’ambiente. Le Regioni, dal canto loro, nel disciplinare altre materie, possono incidere sui livelli di tutela ambientale, alzandoli, se ed in quanto la legittimazione derivi loro dall’attribuzione, esplicita in quanto concorrente, implicita e residuale in quanto esclusiva, di una competenza legislativa propria.

Una peculiarità della sentenza 225/2009 è che l’analisi della Corte in merito alle tematiche ambientali sembra preoccuparsi principalmente della possibile invasione di competenze statali da parte della Regione, quando la sentenza ha ad oggetto la contestazione da parte delle Regioni di una supposta invasione statale delle proprie competenze attraverso l’emanazione del d.lgs. n.152/2006. In effetti, non solo si tratta di due facce della stessa medaglia, per cui le valutazioni espresse non possono essere compartimentalizzate in riferimento ad una sola delle direzioni invasive, ma il ragionamento della Corte è volto a cercare, ancora una volta, di definire i confini tra materia ambientale e altre materie, e quindi tra competenza esclusiva statale e competenze regionali. Se quindi il ragionamento della Corte si applica alle possibili invasioni regionali, distinguendo gli interventi consentiti, indiretti e favorevoli all’ambiente, da quelli non consentiti, diretti, e meno favorevoli, così come si applica alla capacità di resistenza delle Regioni ad interventi in materia ambientale incidenti su materie di propria competenza, gli stessi criteri si applicheranno a situazioni inverse, con ciò garantendo le Regioni nella stessa misura in cui lo Stato è garantito, in riferimento all’esercizio della propria potestà legislativa ambientale.

Il problema è che, come dimostrato anche dagli stessi richiami alla propria giurisprudenza, questo tentativo della Corte Costituzionale di fornire criteri sicuri di interpretazione dell’art.117 Cost., in particolare, per quanto riguarda la materia ambientale, in funzione di riduzione del contenzioso costituzionale e di garanzia di un equilibrio istituzionale meno soggetto agli umori politici, non è nuovo, e fino ad ora non ha portato a risultati soddisfacenti nel comportamento dello

Stato e delle Regioni. In pratica, la Corte ribadisce, rendendoli più netti in relazione al passato, i propri criteri interpretativi, sui quali fonderà le proprie decisioni in materia ambientale. La speranza che questo limiti il contenzioso non è particolarmente forte, sia per ragioni politiche (il livello di litigiosità raggiunto) che per l'oggettiva difficoltà di definire e delimitare aprioristicamente ambiente, tutela ambientale e quindi "materia" ambientale.

In questo senso, attraverso la citazione di precedente propria giurisprudenza²⁷, la Corte prova, sempre in via preliminare ed incidentale²⁸, a chiarire ulteriormente il contenuto del principio di leale collaborazione, richiamando i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Anche in questo caso l'ampiezza dei principi richiamati limita le possibilità e le speranze di circoscrivere il contenzioso: ciò che è leale, ciò che è collaborativo, ciò che è adeguato, in assenza di norme che indichino chiaramente comportamenti consentiti, vietati, obbligati, è interpretato sempre soggettivamente, con risultati tanto più divergenti e conflittuali quanto più un'istituzione cerchi di difendere il proprio "territorio", le proprie competenze, le proprie attribuzioni, i propri interessi (o meglio, almeno così dovrebbe essere, gli interessi della collettività di riferimento).

La Corte, sempre richiamando propria giurisprudenza²⁹ afferma inoltre che allo Stato, quando esercita la propria competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente ed ecosistema, spetta "la valutazione della idoneità del livello di coinvolgimento della Regione"³⁰. Si deve intendere, se non si vuole affidare allo Stato un potere, incompatibile con il dettato costituzionale, di definire l'ambito legislativo regionale, che tale valutazione riguardi il coinvolgimento nella materia ambientale e non l'esercizio di altra materia che può avere un'incidenza ambientale. Nel primo caso, rientra nel potere dello Stato consentire un intervento regionale, qualora lo Stato ritenga che si possa perseguire l'obiettivo di una migliore tutela ambientale attraverso il coinvolgimento regionale; nel secondo caso, si tratterebbe di un'invasione della sfera di attribuzione regionale, destinata a tornare davanti alla Corte.

Se quindi l'opera della Corte Costituzionale è meritoria nel riprendere lo stato dell'arte riguardante i rapporti tra Stato e Regioni in riferimento alla materia ambientale, elaborando ulteriormente, anche se brevemente, le considerazioni su criteri e principi che dovrebbero guidare l'azione legislativa e amministrativa dei "contendenti", è anche vero che solamente dall'esame delle singole fattispecie, delle singole norme, delle singole questioni, si arriverà a definire con maggiore chiarezza il contenuto e la portata di tali principi e criteri, o quanto meno l'assetto delle competenze in relazione alle specifiche tematiche ambientali. D'altro canto, l'opera di chiarimento indiretto di profili generali, che deriva naturalmente dalla risoluzione delle singole questioni, perde di incisività e di fruibilità se annacquata in tredici ricorsi e 278 questioni, molte delle quali hanno

²⁷ Corte Cost., sent. 303/2003; sent. 172/2004.

²⁸ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 4.

²⁹ Corte Cost. sent. 12/2009; sent. 61/2009.

³⁰ Corte Cost., sent. 247/2009, p.to 10.5.

meritato, da parte della Corte, solo poche parole di dismissione per la loro inammissibilità o infondatezza.

4.3. La “dematerializzazione” della materia ambientale: materia trasversale, materia in senso non tecnico, valore

Il processo di “dematerializzazione” della materia ambientale, attraverso cui si può contestare, o quanto meno limitare, l'esclusività della competenza statale, passa attraverso alcuni percorsi interpretativi che sembrano avere appigli in precedente giurisprudenza della Corte costituzionale. In particolare, si fa riferimento alla definizione della materia relativa alla tutela dell'ambiente quale materia trasversale, quale materia in senso non tecnico (o in senso non stretto), e quale “valore”.

Da queste definizioni si trae la conclusione che l'ambiente non sia una materia come le altre e che quindi la competenza esclusiva dello Stato non sia così “esclusiva”. Sulla prima affermazione, relativa alla diversità ontologica rispetto ad altre materie di cui all'art.117, comma 2, Cost., si può concordare. Sulla seconda, che di fatto degrada la competenza esclusiva statale a competenza concorrente, o ad un *tertium genus* di competenza legislativa caratterizzata da una sorta di contitolarità, no.

Il punto è che se è vero che i caratteri evidenziati nella giurisprudenza della Corte Costituzionale sono caratteri propri della disciplina ambientale, che è trasversale, che presenta caratteristiche peculiari che la differenziano dalle altre materie di cui all'art.117 Cost., e che ha un oggetto, l'ambiente, che è anche un valore costituzionale da tutelare, è anche vero che la tutela dell'ambiente è comunque, espressamente, una materia ai sensi dell'art.117, comma 2, Cost., con quanto ne consegue in termini di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

La Corte, nella sentenza 225/2009 ribadisce, quasi incidentalmente, la complessità della nozione di ambiente, associandosi ad un contenuto “oggettivo”³¹, riferito al bene (l'ambiente), un contenuto “finalistico”³², riferito allo scopo di conservazione di quel bene. Anche se la Corte non si sofferma su questi profili, è proprio da qui che emerge la prima peculiarità della materia ambientale, vale a dire la difficile delimitazione della stessa per la difficile delimitazione del suo oggetto. L'ambiente, considerato come bene unitario complesso, che nella sua unitarietà e complessità deve essere tutelato, ma che deve essere tutelato anche nelle sue componenti, non può essere costretto in una materia come le altre e, correlativamente, è idoneo ad incidere su altre materie.

L'ambiente è, secondo una prima definizione letterale comune, “ciò che ci circonda”, il che comporta una sua naturale integrazione ed interrelazione con altri settori. Questo non significa peraltro che l'ambiente, in quanto troppo “vasto” o “condizionante”, non possa essere considerato

³¹ Corte Cost., sent. 367/2007; sent. 378/2007; sent. 12/2009.

³² Corte Cost., sent. 104/2008; sent. 10/2009; sent. 30/2009; sent. 220/2009.

quale oggetto di una materia, e che questa materia, la tutela dell'ambiente, debba essere, ai fini dell'art.117 Cost., "dematerializzata", in quanto una conseguenza di questo genere, pure implicitamente portata avanti dalle Regioni, contrasterebbe con la lettera del medesimo articolo, al di là di ogni possibilità interpretativa. Il problema è diverso, ed attiene ad un "regolamento di confini" tra materie, sia pure ontologicamente diverse, e quindi tra competenze legislative, statali e regionali.

In questo senso, la Corte evidenzia come, in riferimento al bene-ambiente, concorrano diverse competenze³³ che mantengono una loro specificità nel perseguimento di distinte finalità attraverso discipline separate³⁴. Il problema centrale, affrontato periodicamente dalla Corte, prima e dopo la riforma costituzionale del 2001, è proprio quello di stabilire i confini tra esercizio e contenuto della competenza statale esclusiva in materia ambientale, ed esercizio e tutela delle competenze (concorrenti od esclusive) regionali in altre materie potenzialmente incidenti sulla disciplina ambientale.

La trasversalità non implica concorrenza, ma invece un esame puntuale del grado di attinenza alle diverse materie. Asserire la trasversalità della materia ambientale, attiva (potestà di incidere su altre materie) o passiva (possibilità di essere incisa da altre materie), dovrebbe comportare una maggiore attenzione di Stato e Regioni nel trattare questioni ambientali, ma non legittimare una negazione della esclusività della materia ambientale, né l'attrazione di altre materie nella sfera ambientale. La Corte sarà chiamata, in caso contrario, ad una valutazione di attinenza che ha come parametro da un lato l'oggetto specifico (le singole disposizioni normative) della disciplina e dall'altro le materie di cui all'art.117, commi 2 e 3, Cost. (e le materie di competenza esclusiva regionali risultanti implicitamente in via residuale).

L'affermazione che l'ambiente non sia una materia in senso tecnico, ma sia un valore costituzionale, può essere scissa nelle sue due componenti, entrambe valide, anche se con alcune precisazioni. Dichiarare che la materia ambientale non è una materia in senso tecnico, o una materia in senso stretto, può significare che non si tratti di un materia come le altre elencate nell'art.117 Cost. (o meglio come la maggioranza delle altre). Questo può derivare dal collegamento con la seconda parte dell'affermazione sopra riportata, vale a dire della natura di valore dell'ambiente, o da altri tratti della stessa.

Si può infatti sostenere la diversità della materia ambientale non solo in virtù della sua trasversalità e della ampiezza del concetto di ambiente, di cui si è già detto, ma anche in virtù della sua non neutralità, derivante dal contenuto finalistico della stessa, per cui la disciplina ambientale non riguarda tanto la regolamentazione dei fenomeni incidenti sull'ambiente, quanto la tutela dell'ambiente nei confronti di tali fenomeni, e, quindi, una regolamentazione "finalizzata". Affermare che si tratta di una materia non in senso tecnico ne evidenzia la diversità e la delicatezza

³³ Corte Cost., sent. 105/2008.

³⁴ Corte Cost., sent. 367/2007; sent. 378/2007; sent. 104/2008; sent. 105/2008; sent. 12/2009; sent. 61/2009.

(oggettiva, in senso finalistico, appunto, prima ancora che istituzionale), ma non implica che non si tratti di una materia ai sensi dell'art.117, comma 2, Cost., e che quindi non sia di competenza esclusiva statale.

In questo senso devono essere lette le affermazioni della sentenza 407/2002 che, dopo la riforma costituzionale del 2001, affronta la tematica dei rapporti tra disciplina ambientale e altre discipline ai fini della distribuzione delle competenze legislative. La Corte, richiamando una precedente sentenza³⁵, e premesso che “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come <<materie>> in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie”, dichiara che “l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una <<materia>> in senso tecnico, qualificabile come <<tutela dell'ambiente>>, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”. La Corte non afferma che la tutela dell'ambiente non è una materia, ma che è una materia “diversa”, trasversale, i cui confini non si possono facilmente tracciare. Con ciò non ne risulta né una dematerializzazione, né una svalutazione a materia non esclusiva, ma anzi un rafforzamento, specie nel momento in cui, citando propria giurisprudenza³⁶ antecedente alla riforma del 2001, si evidenzia la “configurazione dell'ambiente come <<valore>> costituzionalmente protetto”. La conclusione della Corte è nel senso sì di non escludere “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”, ma questo non significa arrivare all'estremo opposto.

La trasversalità della materia ambientale, il valore costituzionale dell'ambiente e la definizione della tutela ambientale come materia non in senso stretto e non in senso tecnico non valgono, da un lato, ad annullare le competenze legislative regionali in materie incise dalla disciplina ambientale, e, dall'altro, a negare l'esclusività della competenza statale in materia ambientale. Si tratta dell'unica lettura compatibile con il dettato costituzionale. Il problema, come evidenziato dalle conclusioni della stessa sentenza 407/2002, è quello di definire se la fattispecie rientra unicamente nell'ambito della materia ambientale, o incide invece su altre materie, non di contestare l'esistenza di una competenza esclusiva statale della materia ambientale.

In questo senso devono essere anche lette sentenze successive alla sentenza 407/2002, che nel richiamarsi espressamente ad essa sembrano affermare una contrapposizione più netta tra ambiente come valore e ambiente come materia. La sentenza 536/2002, dopo avere affermato che “la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una <<materia>>, essendo invece l'ambiente da considerarsi come un <<valore>> costituzionalmente protetto”, specifica che la

³⁵ Corte Cost., sent.282/2002.

³⁶ Corte Cost. sent. 273/1998; sent.382/1999; sent.54/2000; sent.507/2000.

competenza statale in materia ambientale “non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo”. Proprio il richiamo alla precedente sentenza 407/2002, la presenza dell'avverbio “propriamente” che sembra avere sbrigativamente sostituito il “non stretto” e il “non tecnico” (non negando quindi in assoluto la connotazione di “materia”) e il riferimento esplicito a materie di competenza regionale, esclude l'apparente contrapposizione tra ambiente come “materia” e ambiente come “valore”. L'essere l'ambiente anche un valore determina la distinzione da altre materie di cui all'art.117 Cost., ma non una dematerializzazione della tutela ambientale.

Considerazioni analoghe possono essere ripetute per altre sentenze che richiamano, “in continuità”, la sentenza 407/2002³⁷, e che, pertanto, devono essere interpretate in conformità ad essa. L'analisi delle stesse, che mostra del resto come vi siano riferimenti alla trasversalità della “materia” ambientale e alla non tecnicità della stessa “materia”, palesa il vero obiettivo della Corte che è quello di non consentire allo Stato, sul presupposto di una “capacità pervasiva naturale” della materia ambientale, di sacrificare indebitamente le competenze legislative regionali. L'interpretazione regionale, di carattere opposto, volta a sacrificare indebitamente (quando non a negare) la competenza statale in materia di ambiente, sul presupposto di una speculare “capacità ad essere pervasa” della materia ambientale non può essere accolta.

Certamente si può obiettare che la Corte Costituzionale, nella sentenza 407/2002, e nelle sentenze che ad essa si ispirano, non è stata netta nell'affermare, esplicitamente che l'ambiente, ai sensi dell'art.117 Cost., è comunque una materia. D'altra parte, la Corte non avrebbe potuto ribaltare il dato letterale, ed infatti si è limitata a precisare le diversità, anche sensibili (trasversalità; valore) della materia ambientale rispetto ad altre materie.

In questo senso, la giurisprudenza successiva della Corte³⁸, e successiva anche alla proposizione dei ricorsi che hanno portato alle sentenze del luglio 2009, nella quale si riafferma con nettezza la natura di materia della tutela ambientale, non comporta una cesura netta con il passato, ma una specificazione, o meglio un'evoluzione, che ha però come caposaldo il fatto che la tutela ambientale sia una materia. Poi, in effetti, la Corte, con la sentenza 104/2008, va oltre, affermando, con contraddittorio eccesso di zelo, che l'ambiente è una “materia trasversale”, ma “non può certo dirsi” che non sia “una materia in senso tecnico”. L'eccesso di zelo sembra determinato proprio dalla paura delle possibili conseguenze interpretative che seguono alla definizione della tutela ambientale come materia non in senso tecnico (o in senso stretto), vale a dire la negazione della natura di materia *tout court* della stessa.

Se si aderisce ad un'interpretazione conforme al dato letterale, definire la tutela ambientale come materia non in senso tecnico (o stretto) significa solo evidenziare le peculiarità della stessa

³⁷ Corte Cost., sent. 222/2003; sent. 307/2003; sent. 108/2005; sent. 135/2005; sent.32/2006.

³⁸ Corte Cost., ord.144/2007; sent.367/2007; sent. 378/2007; sent. 380/2007.

derivanti dal suo carattere trasversale e dal valore che il suo oggetto, l'ambiente, ricopre nel quadro costituzionale. In sostanza la tutela ambientale è una materia "peculiare", ma pur sempre una materia.

Tra l'altro la Corte, sempre nella sentenza 104/2008 afferma che "l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale". L'ambiente è sì, tra le altre cose, un bene giuridico, ma affermare che esso funga da discriminare tra la materia ambientale e altre materie è vagamente tautologico, e non corretto. L'ambiente non è un criterio discrezionale, ma è l'oggetto stesso di una materia "finalistica", la tutela ambientale, di competenza esclusiva statale. Ma quello che qui rileva è che la tutela ambientale, in senso tecnico o meno, in senso stretto o meno, come valore o come bene, è comunque una materia, ai sensi dell'art.117, comma 2, Cost., e quindi di competenza statale esclusiva.

La considerazione della materia ambientale come valore costituzionale (e dell'ambiente come bene) completa quindi il quadro interpretativo, anche se sono opportune alcune ulteriori precisazioni. Innanzitutto, è l'ambiente ad essere un valore, da tutelare, mentre la tutela ambientale è la materia, in senso trasversale. Dire che l'ambiente è un valore per affermare che la materia ambientale non è una materia in senso tecnico può essere accettato. Ma dire che l'ambiente è un valore e che quindi non è una materia ai sensi dell'art.117, comma 2, Cost., non è corretto, evidenziando anche un salto logico. In primo luogo, sostenere che la tutela ambientale non è una materia di competenza esclusiva statale contraddice il dettato costituzionale, che non compie distinzioni applicative nell'ambito dell'elenco delle competenze esclusive statali. In secondo luogo, e per ottenere un'interpretazione conforme alla lettera dell'art.117 Cost., affermare che l'ambiente non è una "materia in senso tecnico" significa innanzitutto che l'ambiente è una materia. Solamente, come rilevato sopra, è una materia con forti peculiarità, che deve essere fatta oggetto di particolari attenzioni proprio per il suo essere anche "valore".

Il fatto che l'ambiente sia un valore, costituzionale, ai sensi del combinato disposto degli artt.9 e 32, può anzi avere un effetto "centralista" ulteriore. Come non è possibile per altri valori costituzionali ammettere livelli di tutela differenziati, così in tema di tutela ambientale non dovrebbe essere possibile consentire discipline regionali differenziate, se non entro determinati limiti. Anche la possibilità di intervento regionale indiretto, attraverso la regolamentazione di altre materie che comportino un livello più elevato di protezione ambientale, sopra citato, si troverebbe ad avere un ulteriore limite, destinato ad evitare "sperequazioni di tutela" tra cittadini residenti in regioni diverse. In questo senso dovrebbero essere lette le affermazioni della Corte relative ad un livello "uniforme" di tutela (da supporre, o da auspicarsi, "elevato"), da enfatizzarsi rispetto alle affermazioni relative ad un livello "minimo" di tutela.

Ricomponendo le due parti dell'affermazione da cui siamo partiti (l'ambiente non è una materia in senso tecnico; l'ambiente è anche un valore), si arriva ad una contrapposizione tra

materie in senso tecnico (o in senso stretto), ristrette, meno problematiche, di minore respiro, e materie che sono comunque materie, ma non solo. L'ambiente non è qualcosa di diverso da una materia, ai sensi dell'art.117 Cost., ma qualcosa in più, essendo anche un valore da tutelare. La dematerializzazione dell'ambiente non solo sarebbe quindi contraria alla lettera della Costituzione, ma sarebbe anche un errore, perché potrebbe comportare una minore tutela.

In questo senso le materie in senso tecnico, o in senso stretto (intendendosi sul significato da dare a queste locuzioni), possono essere considerate quali materie che non incidono su altre materie di competenza legislativa di altro soggetto. L'ambiente non rientra tra queste per la sua trasversalità e per il suo essere valore autonomo. Il problema allora si sposta da termini generali ed astratti ad una verifica puntuale dell'invasione della competenza legislativa altrui, secondo un criterio di attinenza, che solo la Corte potrà definire sostanzialmente, mentre Stato e Regioni possono cercare solamente di applicare tale criterio in modo corretto. A Costituzione invariata, il contenzioso in materia ambientale è un dato costante proprio per questi motivi.

5. La censura *in toto* del d.lgs. n.152/2006, e altre questioni di carattere generale

Le censure contro l'intero d.lgs. n.152/2006 sono riferite principalmente a presunti vizi procedurali e a presunte violazioni della legge delega³⁹.

Per quanto riguarda il primo profilo, molte delle Regioni ricorrenti contestano la violazione dei "contenuti minimi della garanzia di partecipazione della Conferenza unificata"⁴⁰, lamentando che il Governo abbia concesso ad essa un tempo incongruo per l'esame del testo del decreto (che poi sarebbe diventato il d.lgs. n.152/2006) rispetto alla complessità e alla ampiezza dello stesso, ed abbia rifiutato il rinvio richiesto in quella sede. La censura è proposta in riferimento al principio di leale collaborazione, all'art.76 Cost. e all'art.5 Cost., sottolineandosi che la disciplina del decreto coinvolgerebbe non solo la tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, ma anche "varie competenze regionali, inestricabilmente connesse con quella statale (*in primis* quelle in materia di governo del territorio e di tutela della salute)"⁴¹. Per questo motivo alcune delle ricorrenti sostengono che il principio di leale collaborazione richiederebbe in materia ambientale "la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare applicazione", suggerendo una diversa operatività, non puramente formale, del "sistema delle Conferenze"⁴².

La Corte dichiara la questione infondata in relazione a tutti i parametri proposti.

³⁹ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 5.1.

⁴⁰ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.

⁴¹ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.

⁴² Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.

Non è violato il principio di leale collaborazione in quanto l'esercizio dell'attività legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione. La Corte rileva che il termine concesso alla Conferenza è certamente breve (sedici giorni), ma non incongruo, in quanto la Conferenza avrebbe comunque potuto dare un proprio contributo consultivo nell'ambito del procedimento di formazione del decreto⁴³. Oggettivamente, sedici giorni per uno schema di decreto legislativo di più di trecento articoli in materia complessa non sono molti. La Conferenza ha scelto un "muro contro muro", rifiutandosi di dare un parere anche se parziale, e ha perso. La Corte, che si trovava di fronte la non facile alternativa di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intero testo, ha probabilmente considerato che gli enti partecipanti alla Conferenza da un lato conoscessero già i contenuti del decreto, e dall'altro avessero risorse sufficienti per presentare in tempi (estremamente) rapidi un parere anche su un provvedimento complesso quale quello in esame. Certo è che a seguito della decisione della Corte, che privilegia un dato formale (l'assenza di norme che definiscano i termini) su quello sostanziale (l'ampiezza dei termini), il ruolo della Conferenza ne esce ridimensionato.

Ci si chiede cosa avrebbe deciso la Corte se il termine fosse stato, invece che sedici giorni, di dieci, o di cinque. Sarebbe forse opportuno fissare alcuni paletti procedurali e temporali, riferiti alla congruità di termini in relazione alla complessità delle questioni coinvolte, per evitare che la Conferenza svolga una funzione "di facciata", senza capacità di intervenire in modo meditato, e che lo Stato di questa pronuncia si giovi, per far sì che questo avvenga. O, in alternativa, rivedere il ruolo della Conferenza nell'ambito del procedimento legislativo.

Cadono poi anche le censure motivate dalla violazione dell'art.76 Cost. e dell'art.5 Cost., eventualmente associati al principio di leale collaborazione, spesso senza costringere la Corte ad esprimersi sul merito. Così viene dichiarata l'inammissibilità della questione relativa alla discrepanza tra testo emanato e testo sottoposto all'esame della Conferenza per la "genericità dell'assunto", in quanto nessuna Regione ha espressamente e specificamente individuato e indicato le difformità⁴⁴. Nello stesso senso, altre questioni sono dichiarate inammissibili "per la loro genericità ed indeterminatezza" e per la "evidente inconferenza di taluni dei parametri invocati, non attinenti la sfera di attribuzione regionale"⁴⁵.

In particolare, in riferimento all'eccesso di delega e alla conseguente violazione dell'art.76 Cost., la Corte afferma, contrariamente a quanto sostenuto dalle Regioni ricorrenti, che la delega conferita al Governo con la legge n.308/2004 non riguarda solo il coordinamento della normativa ambientale da essa considerata, ma anche il riordino e l'integrazione, come del resto evidente già dal titolo, e dall'art.1, comma 1, della legge delega. La Corte sottolinea anzi come il carattere innovativo non sia solo consentito, ma addirittura imposto per assicurare il rispetto di criteri direttivi

⁴³ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.1.

⁴⁴ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.2.1.

⁴⁵ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.2.1.

e principi generali, di cui all'art.1, comma 8, della legge n.308/2004, e dei principi specifici e settoriali del successivo comma 9⁴⁶.

Né hanno maggior fortuna le censure che hanno assunto come parametri la legge n.59/1997, il d.lgs. n.112/1998 e il "flessibile principio di sussidiarietà"⁴⁷, anche in virtù del non soddisfatto onere di indicare le funzioni che sarebbero state riallocate a livello centrale e quindi i profili di contrasto con le norme citate e con il principio di sussidiarietà verticale. Anche in questo caso la Corte dichiara l'inammissibilità.

Un'ulteriore censura riguarda la violazione del diritto comunitario che una delle Regioni contesta al d.lgs. n.152/2006. La questione si presenta come generale, ma è considerata dalla Corte come di "evidente genericità"⁴⁸, portando all'inammissibilità della stessa. La Regione ricorrente non specifica infatti sotto quali profili il decreto legislativo impugnato violerebbe il diritto comunitario, né individua sotto quali aspetti le attribuzioni della stessa risulterebbero compromesse.

Da quanto detto, si possono evidenziare alcuni profili, idonei a condizionare il futuro contenzioso sull'art.117 Cost. e la definizione stessa della materia ambientale.

In primo luogo, le Regioni insistono sul fatto che le norme contestate hanno una rilevanza non solo ambientale, incidendo su materie di competenza regionale. Il problema è che da questo assunto, su cui in astratto si può, anche se non sempre, concordare, traggono conclusioni contrarie al dettato costituzionale. In primo luogo, cercano di negare, in vari casi, che si tratti di una competenza in materia ambientale, e quindi esclusiva in capo allo Stato, anche al di là, spesso, dell'evidenza. La Corte, con costanza, supera queste obiezioni, confermando, ogni volta che è chiamata ad esprimersi, che i settori disciplinati dalle diverse parti del d.lgs. n.152/2006 sono effettivamente settori ambientali, con ciò che ne consegue in termini di competenza legislativa statale. Tra l'altro, data la trasversalità del diritto ambientale, se si seguisse il ragionamento delle Regioni si potrebbe arrivare all'assurdo di svuotare completamente la materia ambientale ex art.117 Cost., comma 2, lett. s), che, paradossalmente, dovrebbe essere spezzettata nelle altre materie, eventualmente di competenza regionale esclusiva, o di competenza concorrente.

Un'alternativa, connessa nei presupposti (l'incidenza in materie regionali della materia ambientale) e solo parzialmente meno "espropriante" nei confronti dello Stato è quella secondo la quale le norme ambientali dovrebbero essere, di fatto, assimilate a norme di competenza legislativa concorrente. Questa tendenza emerge dall'assunto secondo il quale lo Stato dovrebbe limitarsi a fissare principi generali in materia ambientale, per lo meno quando (ed è frequente) le norme di dettaglio siano idonee a "scontrarsi" con discipline regionali.

In pratica, si individuerrebbe una nuova categoria, in aggiunta a quella comprendente le materie elencate nell'art.117, comma 3, Cost., di legislazione concorrente tra Stato e Regioni: una

⁴⁶ Per tutte, v. Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.3.1.

⁴⁷ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.3.1.

⁴⁸ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 6.4.1.

competenza concorrente per “contrasto” tra competenze esclusive. A parte la violazione del dettato costituzionale, tale categoria presenta un rischio evidente anche per le Regioni stesse. Un tale criterio potrebbe infatti applicarsi anche in senso contrario, e quindi si potrebbe contestare l’esercizio di competenze esclusive regionali quando tale esercizio possa avere conseguenze sulla materia ambientale (o su altre materie di competenza esclusiva statale).

Come corollario ulteriore si potrebbe prefigurare, anche al di là del settore ambientale, una compressione, non prevista dalla Costituzione, delle competenze esclusive statali e regionali, in quanto vicendevolmente incidenti, con un aumento ulteriore del contenzioso costituzionale. Si andrebbe verso una “concorrenza diffusa”. La concorrenza, come elemento che individua una categoria di materie (art.117, comma 3, Cost.), non deve essere confusa con una possibile incidenza delle disposizioni di una materia (statale, o regionale) nei confronti degli interessi sottesi ad una diversa materia (regionale, o statale). L’incidenza più volte evidenziata è una circostanza ineliminabile in un sistema, costituzionale, che distribuisce le competenze in base alle materie, e che contempla materie che per loro natura hanno carattere trasversale, attivo (condizionano altre discipline) o passivo (sono condizionate da altre discipline).

La Corte Costituzionale ha del resto affermato che nelle materie di competenza esclusiva, quale la materia ambientale, la competenza dello Stato non è limitata né a “stabilire solo norme di principio”⁴⁹, né “alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale”, dovendo invece “assicurare una tutela adeguata e non riducibile”⁵⁰, aggiungendo che lo Stato, nell’ambito di tale materia, non è “tenuto a concordare con le Regioni le norme di dettaglio”⁵¹.

Non esiste, a fianco della competenza legislativa concorrente fondata sulla contrapposizione tra norme di principio (emanate dallo Stato) e norme di dettaglio (emanate dalle Regioni), un’ulteriore categoria di competenza concorrente per “sovrapposizione reciproca” tra competenze esclusive.

Queste peculiarità, e le relative difficoltà di definizione dei confini, sono particolarmente evidenti nella materia ambientale, trasversale per antonomasia, e tipicamente incidente in modo sostanziale su altri settori. Basti pensare, ricorrendo nuovamente, a fini argomentativi, al diritto comunitario, al ruolo che la politica ambientale ha assunto nel Trattato della Comunità europea. La politica ambientale non è una politica parallela alle altre politiche, ma deve essere necessariamente considerata nel momento genetico delle stesse, in modo da poterle condizionare in funzione degli interessi ambientali considerati, interessi se non prevalenti, particolarmente rilevanti e certamente non trascurabili nella definizione degli obiettivi della Comunità.

Infine, la Corte dichiara in parte infondate e in parte inammissibili le questioni proposte nei confronti dell’art.3, commi 2 e 4, del d.lgs. n.152/2006, dove si contesta l’esercizio da parte dello

⁴⁹ Corte Cost., sent. 233/2009, p.to 6.; sent. 234/2009, p.to 16.3; sent. 234/2009, p.to 17; sent. 235/2009, p.to 10; sent. 62/2005; sent. 12/2009; sent. 61/2009.

⁵⁰ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 9.6.1.

⁵¹ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 9.7.1.

Stato della potestà regolamentare in materia ambientale in quanto si tratta di una materia in cui “prevarrebbero o, comunque, concorrerebbero titoli di competenza regionale (in particolare in materia di governo del territorio e di tutela della salute)” ed in quanto l’adozione di provvedimenti unilaterali in materie nelle quali si intrecciano competenze regionali comporterebbe una violazione non solo dell’art.117 Cost., ma anche dell’art.118 Cost. e del principio di leale collaborazione per il mancato coinvolgimento delle “Regioni e/o della Conferenza”⁵².

La Corte non accoglie le censure sia in quanto viene lamentata non un’indebita invasione delle proprie attribuzioni, ma una lesione meramente eventuale, riferita al “possibile concreto contenuto lesivo degli emanandi regolamenti”, da far quindi valere con altri rimedi giurisdizionali, sia, ribadendo precedente giurisprudenza⁵³, in quanto, avendo lo Stato competenza esclusiva, spetta allo stesso, ai sensi dell’art.117, comma 6, Cost., la potestà regolamentare in materia ambientale, il cui esercizio non è soggetto ad un obbligo di coinvolgimento delle Regioni⁵⁴.

6. Le censure alle singole disposizioni settoriali del d.lgs. n.152/2006 e la limitata rilevanza delle questioni accolte

L’analisi delle questioni di legittimità costituzionale presentate dalle Regioni ricorrenti nei confronti di singole disposizioni settoriali, questioni spalmate nelle 11 sentenze in ragione dell’oggetto della contestazione, si presenta, sotto il profilo pratico, di individuazione dei cambiamenti alla disciplina vigente, come una caccia al tesoro. In sei delle undici sentenze la Corte non dichiara la fondatezza di alcuna questione. In altre, sia pure con percentuali sempre basse, si ritrovano questioni fondate, ma non si può certo sostenere che il diritto ambientale risulti modificato sostanzialmente dall’insieme delle sentenze in esame.

Più spesso, la Corte dichiara l’inammissibilità o l’infondatezza delle questioni sollevate, strigliando le Regioni qui e là, ma comunque con una certa continuità, per la genericità e l’indeterminatezza delle censure. In altri casi il non accoglimento deriva dall’applicazione dei criteri interpretativi generali affermati nella parte “generale” della sentenza 225/2009, sentenza che precede, cronologicamente e come numero, ma anche logicamente, le altre sentenze.

Per quanto riguarda le questioni ritenute fondate, che hanno quindi determinato un mutamento nella disciplina normativa ambientale, esse fanno riferimento ad oggetti diversi: difesa del suolo, servizio idrico integrato, bonifica dei siti contaminati, gestione dei rifiuti, abilitazione alla conduzione degli impianti termici civili.

In particolare, per quanto riguarda la difesa del suolo, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art.57, comma 1, lett. b), dell’art.58, comma 3, lett. a), e dell’art.58, comma 3,

⁵² Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 7.1.

⁵³ Corte Cost., sent. 134/2006; sent. 401/2007.

⁵⁴ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 7.1.1.

lett. d), nelle parti in cui tali disposizioni non prevedono il previo parere della Conferenza unificata⁵⁵, in relazione, rispettivamente, all'approvazione del programma nazionale d'intervento, alla programmazione degli interventi in materia di difesa del suolo, ed alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale.

Per quanto riguarda il servizio idrico integrato, la Corte si limita a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art.148, comma 3, in relazione alle modalità di pubblicazione dei bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità d'ambito⁵⁶.

Per quanto riguarda la bonifica dei siti contaminati, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.241 e dell'art.265, comma 3, nelle parti in cui tali disposizioni non prevedono il previo parere della Conferenza unificata⁵⁷, in relazione, rispettivamente, all'adozione del regolamento per le aree agricole e alla individuazione di forme di promozione e incentivazione per la ricerca e sviluppo di nuove tecnologie di bonifica.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.199, comma 9, in materia di esercizio ministeriale del potere sostitutivo relativo agli interventi previsti nel piano regionale di gestione dei rifiuti; dell'art.204, comma 3, nella parte in cui disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente della Giunta regionale in tema di gestioni esistenti del servizio di gestione dei rifiuti; e dell'art.205, comma 6, nella parte in cui subordina ad una previa intesa con il Ministro dell'ambiente l'adozione delle leggi regionali che indicano maggiori obiettivi di riciclo e di recupero dei rifiuti.

Per quanto riguarda l'abilitazione alla conduzione degli impianti termici civili, la Corte accerta la violazione dell'art.117, comma 4, e dell'art.118 Cost., e quindi dichiara l'illegittimità costituzionale, parziale, dell'art.287, comma 1, sul rilascio del patentino di abilitazione, e relativo esame, e, in via derivata, dei successivi commi 4, 5 e 6, per invasione della competenza legislativa regionale⁵⁸ residuale, e quindi esclusiva, in materia di formazione professionale⁵⁹.

Si tratta di illegittimità spesso evidenti, certamente rilevanti in relazione alle singole problematiche, ma nel complesso marginali non solo nell'ambito dell'applicazione, e della contestazione pressoché integrale, di un testo esteso e complesso quale il d.lgs. n.152/2006, ma anche in riferimento agli specifici settori. Analogo risultato poteva essere raggiunto con uno sforzo certamente minore, sia da parte delle Regioni, sia, conseguentemente, da parte della Corte Costituzionale.

Per questi motivi, non si ritiene utile analizzare nello specifico né le questioni accolte, né le altre questioni, relative ad articoli determinati del d.lgs. n.152/2006, rigettate dalla Corte, sia per la quantità delle stesse, che porterebbe ad un elenco particolarmente lungo (e noioso), sia perché non si rinvergono affermazioni particolarmente significative della Corte che esulino dal contesto

⁵⁵ Corte Cost., sent. 232/2009.

⁵⁶ Corte Cost., sent. 246/2009

⁵⁷ Corte Cost., sent. 247/2009

⁵⁸ Corte Cost., sent. 43/2004; sent. 166/2008.

⁵⁹ Corte Cost., sent. 50/2005; sent. 51/2005; sent. 425/2006.

delle note generali esposte nella prima sentenza, la 225/2009. Pur nella diversità degli oggetti, il contenuto e il “tono” delle pronunce presentano caratteri di ripetitività, volti ad evidenziare, a parte i casi di cessazione della materia del contendere in virtù di modifiche apportate dai due decreti correttivi (ed in particolare dal secondo), una continuità del ragionamento della Corte e, spesso, una critica alla proposizione stessa di questioni inammissibili o infondate.

In questo senso, la Corte si trova ad evidenziare difetti evidenti di motivazione nei ricorsi⁶⁰; l'assenza, o l'indeterminatezza, o l'inconferenza dell'indicazione di parametri costituzionali⁶¹; il non avere tenuto conto di precedenti pronunce della Corte⁶²; la mancata lesione⁶³, o la mancata indicazione⁶⁴ della lesione delle competenze regionali, eventualmente associata ad una presupposta violazione del diritto comunitario⁶⁵; evidenti errori interpretativi, errori materiali, ricostruzioni e presupposti erronei⁶⁶; la mancata attinenza alle competenze regionali⁶⁷; l'impugnazione di norme in via consequenziale anziché in via diretta⁶⁸; la genericità, a volte assoluta, o l'indifferenziazione nella formulazione delle questioni⁶⁹; i richiami non pertinenti a norme costituzionali⁷⁰; le questioni sollevate in termini ipotetici⁷¹; le questioni sollevate in violazione della delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso⁷²; l'incertezza e l'oscurità del *petitum*⁷³.

7. Conclusioni

Le sentenze del luglio 2009 in materia ambientale non hanno avuto effetti pratici rilevanti, portando alla declaratoria di incostituzionalità di un numero molto limitato di norme rispetto a quelle contestate.

Al di là delle singole censure di costituzionalità da parte delle Regioni nei confronti del “Codice” dell'ambiente, ed al di là delle poche questioni accolte, di non particolare rilevanza

⁶⁰ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 7.3.1; sent. 232/2009, p.ti 9.2; 13.3, 16.2, 16.3; sent. 235/2009, p.to 5.1; sent. 249/2009, p.ti 7, 8, 8.1, 8.2, 8.4, 9, 9.3; sent. 250/2009, p.to 4; sent. 251/2009, p.ti 7, 8, 10, 10.1; sent. 254/2009, p.ti 4.1, 4.2, 4.3, 10.1.

⁶¹ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 7.4; sent. 232/2009, p.to 8.2, 9.1, 14; sent. 235/2009, p.ti 6, 12; sent. 249/2009, p.to 10; sent. 250/2009, p.ti 4, 4.1; sent. 254/2009, p.to 7.1.

⁶² Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 9.

⁶³ Corte Cost., sent. 232/2009, p.to 16.4; sent. 234/2009, p.to 10; sent. 235/2009, p.ti 4.2, 5.2, 11, 12; sent. 246/2009, p.to 12.1; sent. 251/2009, p.to 6; sent. 254/2009, p.to 5.1.

⁶⁴ Corte Cost., sent. 232/2009, p.to 20; sent. 235/2009, p.to 4.1; sent. 246/2009, p.ti 12.5.3; 17.2.2.

⁶⁵ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 9, 10.1.; sent. 234/2009, p.to 11; sent. 249/2009, p.to 5.

⁶⁶ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 9.10.2; sent. 246/2009, p.ti 12.3, 13.2.2, 14.4.1, 16.2.1, 17.2.4, 17.5, 20.1.1, 20.2.1, 20.2.3; sent. 247/2009, p.ti 9.5, 11; sent. 249/2009, p.to 21; sent. 250/2009, p.ti 5, 6.2; sent. 251/2009, p.to 18.1.

⁶⁷ Corte Cost., sent. 225/2009, p.to 9.11.1.

⁶⁸ Corte Cost., sent. 232/2009, p.ti 6.2, 16.3.

⁶⁹ Corte Cost., sent. 232/2009, p.ti 7, 10, 13.2, 13.8, 15; sent. 233/2009, p.ti 4, 5, 7, 8; Corte Cost., sent. 234/2009, p.ti 9, 13, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 28; sent. 235/2009, p.ti 5.2, 5.3, 8; sent. 246/2009, p.ti 10, 17.2.1, 17.2.3; 20.1.2, 22; sent. 247/2009, p.ti 3.2, 3.3, 3.4, 9.1, 10.1; sent. 249/2009, p.ti 6, 6.2, 6.3, 6.4, 8.3, 8.5; sent. 251/2009, p.ti 5, 9, 14.

⁷⁰ Corte Cost., sent. 232/2009, p.to 16.3.

⁷¹ Corte Cost., sent. 233/2009, p.to 8.

⁷² Corte Cost., sent. 246/2009, p.to 8.; sent. 247/2009, p.to 6.; sent. 249/2009, p.to 2.

⁷³ Corte Cost., sent. 247/2009, p.to 9.1.

sostanziale nell'ambito del quadro d'insieme complessivo, l'aspetto più importante, ai fini ambientali, che si può trarre dall'analisi delle sentenze in esame è la ricognizione della portata dell'art.117 Cost. alla luce del concetto di ambiente, come valore, e della considerazione della tutela ambientale come materia.

In questo senso, la connotazione dell'ambiente come valore fondamentale comune a Stato e Regioni, la trasversalità degli interessi ad esso collegati, la diversità ontologica della tutela ambientale rispetto ad altre materie contemplate dall'art.117 Cost. non possono comportare la "smaterializzazione" della materia ambientale e la conseguente vanificazione di una scelta precisa del legislatore costituzionale del 2001, che ha affidato allo Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La tutela ambientale è una materia "peculiare" (non in senso tecnico, non in senso stretto, non in senso proprio: si tratta di locuzioni descrittive cui si è data un'importanza eccessiva, dogmatica), con caratteri distintivi forti rispetto ad altre materie, ma è, prima di tutto, una materia ai sensi dell'art.117 Cost., con quanto ne consegue in termini di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Il contenzioso tra questi soggetti non si dovrebbe pertanto sviluppare intorno a tesi "negazioniste", ma invece in relazione ad un criterio di attinenza prevalente della fattispecie alla materia ambientale o a diversa materia regionale.

Le sentenze del luglio 2009 in materia ambientale hanno inoltre evidenziato la crisi profonda del rapporto tra Stato e Regioni in materia ambientale. La notevole disparità tra censure proposte dai ricorsi delle Regioni e censure accolte dalla Corte Costituzionale, dovuta a più fattori, esprime in modo grafico questa crisi, e almeno parzialmente le sue ragioni, specie se inserita nell'ambito più ampio del diritto ambientale.

Di fronte a riforme non condivise, frutto di impostazioni sostanzialmente divergenti, quando non opposte, la conseguenza legislativa è un continuo intervento non tanto migliorativo, quanto "ripristinatore alternato", mirante ad affermare la propria visione dell'ambiente, della sua tutela, e dei rapporti con altri interessi, senza alcun tentativo di comprensione e di mediazione. La conseguenza, in sede di contenzioso costituzionale, è una distorsione dell'uso dei ricorsi che, per una parte delle questioni presentate, rispondono a motivazioni politiche e non giuridiche, e sono destinati, per questa parte, ad essere respinti. La conseguenza sostanziale è uno scadimento della tutela ambientale, il cui perseguimento è subordinato a periodici regolamenti di conti, che assorbono le energie dei contendenti e distraggono dall'obiettivo finale, impedendo di giungere alla definizione di una disciplina ambientale solida e condivisa nei tratti fondamentali, che garantisca nel contempo un elevato livello di tutela, la certezza del diritto nell'implementazione dei principi costituzionali, comunitari ed internazionali, la continuità in sede applicativa, e, in definitiva, l'efficacia della regolamentazione.

Purtroppo, il comportamento dei soggetti istituzionali coinvolti, sia a livello di produzione normativa che a livello di contenzioso costituzionale, non va nella direzione virtuosa di una

responsabilità condivisa per il perseguimento di interessi ambientali. Manca la coscienza istituzionale della erroneità di un tale comportamento, destinato, specie in un sistema parlamentare che non eccelle per rapidità di emanazione delle norme, a raggiungere risultati modesti e tardivi, non condivisi e quindi conflittuali. Manca la consapevolezza che un meccanismo “a ping-pong” quale quello instaurato determina comunque non solo perplessità interpretative e difficoltà operative, ma anche costi di transazione altissimi, impegnando Governo, Parlamento e Corte Costituzionale in una riedizione delle fatiche di Sisifo: cambia la legislatura, e il masso torna alla base della montagna.