



1 DICEMBRE 2021

L'ambiente nella giurisprudenza
costituzionale. brevi riflessioni a
margine della sentenza n. 164 del 2021
della corte costituzionale

di Alessia Fonzi

Ricercatrice a tempo determinato di Diritto costituzionale
Università degli Studi dell'Aquila

L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale. brevi riflessioni a margine della sentenza n. 164 del 2021 della corte costituzionale*

di Alessia Fonzi

Ricercatrice a tempo determinato di Diritto costituzionale
Università degli Studi dell'Aquila

Abstract [It]: La sentenza in commento si presta a due ordini di valutazioni riguardanti il profilo procedurale dei conflitti di attribuzione e, strettamente correlato al primo, il valore dell'ambiente nel contesto dell'ordinamento repubblicano. L'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ambiente, infatti, pone in rilievo la contrapposizione degli interessi fra lo Stato e le regioni a fronte della quale sarebbe auspicabile il rafforzamento della logica incrementale della tutela mediante la valorizzazione della leale collaborazione fra lo Stato, quale ente coordinatore, e la regione, quale soggetto attuatore.

Abstract [En]: The judgment in question lends itself to two orders of assessment concerning the procedural profile of the conflicts of attribution and the value of the environment in the context of the republican order. The analysis of the jurisprudence of the Constitutional Court in the field of the environment, in fact, highlights the contrast of interests between the State and the regions, against which it would be desirable to strengthen the incremental logic of protection through the enhancement of the loyal collaboration between the State, as the coordinator, and the region, as the implementing subject.

Parole chiave: conflitto intersoggettivo; menomazione delle competenze; ambiente; materie trasversali; leale collaborazione.

Keywords: intersubjective conflict; impairment of competences; environment; transversal subjects; loyal collaboration

Sommario: 1. Il caso all'esame della Corte costituzionale. 2. Dal punto di vista del procedimento. Il rapporto fra giudizio principale e conflitto di attribuzione e la menomazione delle competenze nel giudizio fra enti. 3. L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale. Il valore della leale collaborazione nei rapporti fra lo Stato e le regioni nelle materie trasversali. 4. Brevi riflessioni conclusive.

1. Il caso all'esame della Corte costituzionale

La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore».

Con tale atto, adottato ai sensi dell'art. 138, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), è stato dichiarato dal Ministero il notevole interesse pubblico

* Articolo sottoposto a referaggio.

di un'area del territorio veneto, reputata «bellezza panoramica» «avente valore estetico e tradizionale», in base all'art. 136 cod. beni culturali, che elenca gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico.

Alla dichiarazione si è accompagnata l'imposizione di una specifica disciplina, contenuta nella relazione allegata al decreto, con cui sono dettate le prescrizioni concernenti le componenti morfologiche del paesaggio ed i limiti ai quali soggiacciono gli interventi ammissibili.

La regione reputa l'atto lesivo delle competenze legislative e amministrative che le sono attribuite dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, governo del territorio, turismo e agricoltura. Secondo la ricorrente, infatti, nel vincolare con apposite prescrizioni, puntuali, dettagliate e inderogabili, una intera area geografica del territorio, lo Stato avrebbe menomato le attribuzioni costituzionali regionali attinenti allo sviluppo urbanistico e alla fruizione dell'ambiente, soffocando ogni spazio di autonoma concretizzazione di esse.

Inoltre, il decreto sarebbe stato assunto in violazione del principio di leale collaborazione. Lo Stato, infatti, sempre secondo la regione, avrebbe esercitato il potere straordinario e di urgenza conferito dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, in difetto dei presupposti, degradando la partecipazione regionale all'espressione di un parere obbligatorio ma non vincolante. In questo modo sarebbe stato eluso il principio di elaborazione congiunta tra Stato e regione del piano paesaggistico (la cui adozione sarebbe stata imminente), posto che quest'ultimo, in base all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali è tenuto a recepire la dichiarazione di notevole interesse pubblico, che non è suscettibile di rimozioni o modifiche. La questione oggetto di giudizio, dichiarata non fondata dalla Corte, offre, dunque, una pluralità di spunti di riflessione attinenti sia agli aspetti più propriamente procedurali del giudizio sul conflitto fra enti, in particolare con riferimento alla menomazione delle competenze nelle materie cosiddette trasversali, sia dal punto di vista del contenuto, toccando temi delicati quali l'ambiente e le dinamiche dei rapporti fra lo Stato e le regioni nella prospettiva del principio di leale collaborazione.

2. Dal punto di vista del procedimento. Il rapporto fra giudizio principale e conflitto di attribuzione e la menomazione delle competenze nel giudizio fra enti

La sentenza in commento si pone sulla scia della giurisprudenza costituzionale che, in tema di ammissibilità del conflitto, richiede da un lato che l'atto non sia meramente ripetitivo o applicativo di una disposizione di legge non tempestivamente impugnata e dell'altro che determini effettivamente una menomazione delle competenze costituzionali della regione o dello Stato¹.

¹ La sentenza invero affronta anche altre questioni di inammissibilità del ricorso che attengono alla corrispondenza dei motivi di ricorso rispetto ai parametri costituzionali indicati nella delibera con cui la Giunta regionale ha autorizzato la proposizione del ricorso. Cfr. al riguardo anche le sentenze n. 252 del 2013 e n. 311 del 2008.

Dal primo punto di vista, si conferma che l'atto non deve essere meramente riproduttivo di disposizioni non tempestivamente impugnate; in altri termini il ricorso al giudizio sui conflitti non deve costituire l'*escamotage* per attivare una rimessione nei termini per l'impugnazione di una legge per la quale è spirato il termine per il giudizio in via principale². Inoltre, posto che i conflitti legislativi trovano una regolamentazione separata nell'articolo 127 della Costituzione, quali sottocategoria dei giudizi di costituzionalità delle leggi dello Stato e delle regioni, gli atti legislativi sono esclusi dal novero degli atti idonei ad innescare un conflitto di attribuzione³.

Ciò premesso, nel caso in esame la Regione lamentava che il decreto recava previsioni inderogabili da parte del piano paesaggistico, secondo quanto stabilito dall'art. 140, comma 2, cod. beni culturali; motivo per il quale la regione ricorrente eccepisce l'illegittimità costituzionale di tale disposizione di legge, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., "perché sarebbe irragionevole, sproporzionato e lesivo delle competenze regionali precludere la modificazione delle prescrizioni contenute dalla dichiarazione di notevole interesse pubblico da parte dell'atto di pianificazione, che, a sua volta, esige un continuo aggiornamento".

In tal modo, però, la regione incorre nel divieto processuale, in sede di conflitto tra enti, di porre in discussione la legittimità costituzionale della disciplina primaria di cui l'atto oggetto di conflitto è applicativo, dal momento che la disposizione normativa sarebbe dovuta essere impugnata mediante il procedimento in via principale nei termini perentori sanciti dall'articolo 127 della Costituzione. Tali termini rappresentano la necessaria garanzia della certezza del diritto consequenziale alla necessità di assicurare il rispetto delle disposizioni costituzionali e dell'unità dell'ordinamento giuridico⁴ da parte di tutti i soggetti legittimati a proporre il ricorso in via principale.

Il medesimo principio si applica, per la Corte, anche ad un ulteriore motivo di ricorso, nella parte in cui la regione lamenta che, nel procedimento previsto dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, il coinvolgimento della stessa avvenga solo con parere obbligatorio, ma non vincolante, atteso che ciò è stabilito espressamente dalla legge, non impugnata a suo tempo.

² In questi termini, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2011, 212 e ss.

³ Così G. ZAGREBELSKY, voce *Conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, agg. XIV, Roma, 2006.

⁴ In questi termini si è espressa la Corte costituzionale già nella sentenza n. 140 del 1970 nella quale si precisa che "sostanzialmente e dichiaratamente si afferma che l'illegittimo esercizio di un potere dello Stato si è concretato nella legge che ha preceduto il regolamento. In tal modo l'oggetto del giudizio si sposta dal regolamento alla legge e alla sua legittimità costituzionale, e si palesa pertanto improponibile il ricorso per conflitto di attribuzione"; in seguito, nello stesso senso, anche le sentenze n. 149 del 2009, n. 375 del 2008 e n. 334 del 2000. Sul punto C. PADULA, *La legittimazione dello Stato nei conflitti fra Stato e Regioni, fra incostituzionalità degli atti regionali e invasione della competenza statale*, in *forumcostituzionale.it*, 2009.

Esaminati i profili di inammissibilità, la sentenza in commento si sofferma altresì sui profili attinenti all'oggetto del giudizio con particolare riferimento alla menomazione delle competenze⁵. La regione sostiene, infatti, che le proprie competenze costituzionali in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di governo del territorio siano state menomate, a causa dell'esercizio di una competenza statale con carenza di potere in concreto⁶. Da questo punto di vista la giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato che l'oggetto dei conflitti di attribuzione non si esaurisce nella *vindicatio potestatis*, intesa come contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto⁷.

La prima caratteristica che emerge dall'impostazione costituzionale è la descrizione del conflitto di attribuzioni in termini di *vindicatio potestatis*, richiedendosi che la regione e lo Stato si contendano la spettanza delle medesime attribuzioni che ciascuno rivendica per sé. In tema di *vindicatio* la Corte ha assunto una linea interpretativa univoca, escludendo dai conflitti tutte le ipotesi riconducibili ad una *vindicatio rerum* nella quale l'oggetto non è rappresentato dalla lesione di una sfera di competenza della regione, ma dalla spettanza di un bene; in quest'ultima ipotesi, infatti, la pretesa del ricorrente è esclusivamente diretta al riconoscimento dell'appartenenza alla regione o allo Stato dei beni in questione, pertanto la controversia non concerne la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti interessati, ma si risolve nell'interpretazione delle disposizioni dirette a stabilire a quale, tra gli enti medesimi, spetti la proprietà di determinati beni, nonché quale sia il titolo giuridico di appartenenza dei beni stessi. In queste ipotesi, il ricorso è finalizzato a reclamare la titolarità di un bene e non costituisce una *vindicatio potestatis*, bensì una *vindicatio rerum*, di competenza del giudice ordinario. L'intervento della Corte costituzionale, al contrario, è ammissibile solo quando è possibile rinvenire un nesso di strumentalità tra beni e attribuzioni costituzionali; in questa ipotesi si rientra, infatti, nella *vindicatio potestatis* in senso proprio⁸.

⁵ Sull'oggetto del conflitto si vedano, *ex plurimis*, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, 322 e ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 438 e ss.; S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, Milano, 1985, 154 e ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, Milano, 1961, 97 e ss.; G. LAVAGNA, *I conflitti tra enti*, in *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice e dei diritti e giudice dei conflitti*, a cura di B. CARAVITA, Napoli, 2012, 265 e ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, 1310 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 339. Limita il conflitto alle ipotesi di *vindicatio potestatis, ratione temporis*, R. LUCIFREDI, *Attribuzioni {conflitti di}*, in *Enc. Dir.*, 1959, IV, 301 e ss.

⁶ Sul punto, da ultimo si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 255 del 2019.

⁷ Così da ultimo anche la sentenza n. 259 del 2019 della Corte costituzionale.

⁸ Sul punto si veda la sentenza n. 319 del 2011, nella quale la Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto direttoriale del Ministero della difesa 8 settembre 2010, n. 13/2/5/2010, per violazione degli artt. 32 e 33 dello statuto della Regione siciliana. L'inammissibilità si radica nella circostanza che la Regione ricorrente si duole del mancato trasferimento al suo demanio – o, in subordine, al suo patrimonio – di due immobili indicati nel decreto direttoriale sopra citato: il Faro Capo

Allo schema originario dei conflitti intersoggettivi si è aggiunta, dunque, l'ipotesi in cui un soggetto con il proprio atto menomi le attribuzioni costituzionalmente riservate all'altro; in altri termini si contesta non l'*an* del potere, bensì il *quomodo*, rilevando la circostanza che da un illegittimo esercizio del potere sia derivata una menomazione della sfera costituzionale di attribuzioni dell'altro soggetto⁹. Tale ultima prospettiva ha aperto la strada verso una estensione della nozione di atto, volta a ricomprendere anche gli atti interni all'apparato statale o regionale, purchè abbiano rilevanza esterna nel senso che incidano nei rapporti con i terzi; in tal senso fin dalla pronuncia n. 11 del 1957 la Corte ha precisato che la natura dei conflitti di attribuzione e il modo della loro risoluzione, che consiste nella delimitazione delle rispettive sfere di competenza dello Stato e della Regione, in relazione alla materia oggetto dell'atto impugnato, comporta che qualsiasi atto dello Stato o della Regione, come confermato dalla lettera dell'articolo 39 della legge 87 del 1953, possa essere idoneo a configurare tale conflitto; ed infatti la pronuncia sulla validità dell'atto è considerata dall'articolo 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87, soltanto come conseguenza eventuale della dichiarazione di competenza¹⁰.

Mulini di Acireale e l'ex carcere militare di Palermo. In ulteriore subordine, la ricorrente lamenta di non essere stata coinvolta nel procedimento volto alla dismissione dei suddetti immobili. "Questa Corte, con giurisprudenza consolidata, ha ritenuto che siano estranee alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni le controversie circa la titolarità di un bene, «che non coinvolgano, neppure mediatamente, l'accertamento della violazione di norme attributive di competenza di rango costituzionale» (in questi termini, sentenze n. 443 del 2008 e n. 213 del 2001). L'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, delimita chiaramente l'oggetto del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni nella richiesta di un «regolamento di competenza», sicché «la controversia relativa alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa – di rango legislativo o costituzionale – che ad essa si riferisce restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto» (sentenza n. 213 del 2001)". Si vedano sul punto, *ex plurimis*, anche le sentenze, n. 102 del 2010, n. 443 del 2008, n. 302 del 2005.

⁹ Sul punto si veda Corte costituzionale, sentenza n. 17 del 2020, nella quale si afferma che "il modello dei conflitti fra enti «si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegue la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (*ex plurimis*, sentenze n. 305 del 2011 e n. 195 del 2007)". Nel caso oggetto del giudizio la Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione ad un provvedimento della Banca d'Italia con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani. Ad avviso della ricorrente, infatti, il provvedimento sarebbe lesivo delle sue attribuzioni costituzionali e statutarie perché l'omesso coinvolgimento della Regione Siciliana nell'adozione di tale atto avrebbe violato sia gli artt. 17 e 20 dello statuto della Regione siciliana, sia gli artt. 1 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio), sia il principio di leale collaborazione. La questione, tuttavia, pur superando il vaglio di ammissibilità è rigettata nel merito in quanto l'applicabilità del d.lgs. n. 205 del 2012 e il riconoscimento delle prerogative ivi sancite in favore della Regione Siciliana presuppongono il carattere regionale della banca. Sul tema A. MAGLIARI, *Quel che resta delle competenze regionali in materia bancaria: i poteri di vigilanza delle regioni alla prova della riforma del credito cooperativo e del diritto dell'Unione europea*, in *dirittobancario.it/ rivista*, 2020.

¹⁰ La sentenza n. 11 del 1957 trae origine dal giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare 7 novembre 1947, n. 657, dell'Assessore per le finanze della Regione siciliana sulla "competenza a decidere ricorsi avverso le ordinanze degli Intendenti di finanza che comminano pene pecuniarie". Secondo la Corte, la circolare dell'Assessore delle finanze, che è stata occasione del conflitto di attribuzione, soltanto impropriamente viene definita atto interno dell'amministrazione regionale. Essa, infatti, non esaurisce la sua efficacia nell'ambito dell'amministrazione regionale, ma, disponendo che i ricorsi contro le ordinanze degli Intendenti di finanza irroganti pene pecuniarie debbano essere inoltrati all'Assessore regionale (e non più al Ministro delle finanze), regola direttamente il comportamento dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Si dovrebbe pertanto considerarla piuttosto che circolare, regolamento sotto veste o in forma di circolare.

Al riguardo la sentenza appare interessante anche dal punto di vista dell'ammissibilità del conflitto promosso dalla Regione avverso la dichiarazione statale di notevole interesse pubblico di bene culturale. È indubbio, infatti, che lo Stato sia titolare della competenza in materia di dichiarazione di notevole interesse pubblico, ma è altresì possibile che l'esercizio di questa competenza possa incidere sulle attribuzioni costituzionali delle regioni, in termini di menomazione delle rispettive competenze. E ciò è tanto più realistico con riferimento a quelle materie, definite trasversali, che incidono su plurimi assetti di interessi; l'oggetto del contendere, infatti, nel caso in esame è l'ambiente inteso come valore costituzionale che sottintende interessi che riguardano competenze costituzionalmente assegnate dalla Costituzione allo Stato ed alle regioni, attinenti alla tutela del paesaggio da intendersi come comprensivo dei valori ambientali insiti anche nelle bellezze naturali¹¹. Se ne deduce che il concetto di menomazione delle competenze trova attualmente riscontro proprio con riferimento a quelle materie che intersecano distinti interessi afferenti ai diversi livelli territoriali di governo; da questo punto di vista appare necessario soffermarsi sull'ambiente, quale materia che intercetta a vario titolo le competenze costituzionali dello Stato e delle regioni, al fine di individuare una possibile via d'uscita rispetto ad un crescente isolamento del ruolo delle regioni in questo ambito.

3. L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale. Il valore della leale collaborazione nei rapporti fra lo Stato e le regioni nelle materie trasversali

La sentenza in commento offre, dal punto di vista del contenuto, importanti spunti di riflessione in materia di ambiente¹² che coinvolgono sia l'ambiente inteso come materia trasversale all'interno della Costituzione¹³, sia, quale diretta conseguenza del primo assunto, il riparto di competenze fra lo Stato e le regioni sul piano legislativo ed amministrativo.

¹¹ Da questo punto di vista appare interessante anche la sentenza n. 334 del 1998.

¹² Sul concetto di ambiente nella Costituzione si vedano B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; B. CARAVITA DI TORITTO – L. CASSETTI – A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in www.federalismi.it, 2004; S. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come «diritto dell'ambiente»*, p. 31 ss., in federalismi.it, n. 25, 2006; A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002; F. GABRIELE-A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quad. Dir. Ambiente*, 2017; S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999; G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionale primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 215; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009.

¹³ In realtà dai lavori in Assemblea costituente si evidenzia l'assenza della percezione della dimensione unitaria del concetto di ambiente, per il quale non si immaginavano forme di protezione generale, emergendo al contrario le preoccupazioni connesse alla necessità della ricostruzione post-bellica dei singoli beni culturali. Sul punto cfr. *Atti Assemblea costituente, Prima sottocommissione, seduta del 11 dicembre 1946*, vol. VI, 776. Per una visione comparata del diritto all'ambiente si veda A. S. BRUNO, L. CASSETTI, *La tutela dell'ambiente tra incertezze globali e valore prescrittivo delle Costituzioni nazionali*, in federalismi.it, 2018.

In quest'ottica già la sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2008¹⁴, in tema di boschi e foreste, ha posto un principio fondamentale nei rapporti fra lo Stato e le regioni riassunto nel concetto di “multifunzionalità ambientale”, oltre che nella funzione economico produttiva che il bosco è destinato a svolgere. Si può infatti affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici distinti: un bene giuridico ambientale, in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso. Il bene ambientale, infatti, è stato definito come un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti¹⁵. Si intende, dunque, l'ambiente in una prospettiva dinamica, la quale presuppone la considerazione onnicomprensiva delle varie componenti che lo costituiscono e che possono essere intese come parti della biosfera¹⁶; in questo senso l'articolo 117, secondo comma, lettera s) introduce accanto all'ambiente anche la tutela dell'ecosistema, attribuendo allo Stato il compito di disciplinare l'ambiente come una “entità organica”, dettando “le norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto”.

Ne deriva che l'ambiente rappresenta un bene giuridico di valore «primario»¹⁷ ed «assoluto»¹⁸, nel senso che la tutela ad esso apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lett. s) della Costituzione, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano nelle materie di loro competenza¹⁹. Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, seguendo il tema della sentenza n. 105 del 2008, si può riferire alla sola funzione economico-produttiva ed incontra comunque i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente; ciò significa che tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».

¹⁴ Sulla sentenza cfr. F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *forumcostituzionale.it*, 2008.

¹⁵ Così si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 378 del 2007. In precedenza si veda l'ordinanza n. 144 del 2007. Sul punto si vedano F. BAILO, *Rifiuti e conservazione degli habitat naturali: una riconferma (ma non troppo!) della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Giur. It.*, 2008, 1631; L. FERRARO, *Costituzione, tutela del paesaggio e fonti di energia rinnovabili*, in *forumcostituzionale.it*, 2012; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente.*, in *federalismi.it*, 2010; L. NANNIPIERI, *Il ruolo della corte nella definizione della materia ambientale*, in *www.gruppodipisa.it*, 2010.

¹⁶ Così la Dichiarazione di Stoccolma del 1972. Cfr. P. MADDALENA, *Audizione 24 ottobre 2019*, in *www.senato.it*, laddove è posta in evidenza la circostanza “che la parola “ambiente” significa “biosfera”, confermando il passaggio da una visione antropocentrica ad una visione biocentrica in cui assume rilievo il rapporto tra la parte ed il tutto e non più tra l'oggetto ed il soggetto. Sul punto si vedano anche F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, 677 e ss.; A. ZITO, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006.

¹⁷ In tal senso si è espressa la Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 151 del 1986.

¹⁸ Così la sentenza n. 641 del 1987.

¹⁹ Così si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 378 del 2007.

I distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale sono del resto ribaditi a livello internazionale²⁰, comunitario²¹ e nazionale²² da ultimo con il TUFF (d. lgs. 3 aprile 2018, n. 34).

Se ne deduce che l'ambiente ed il valore dell'ambiente come bene giuridico da tutelare e preservare assumono rilievo anche in un'ottica di equità intergenerazionale. In questo senso trova fondamento la potestà legislativa statale, la quale proprio in virtù della previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che ricomprende la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", è comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali²³.

La prospettazione di un valore per le generazioni future è, fra l'altro, alla base della recente proposta di riforma dell'articolo 9 e dell'articolo 41 della Costituzione che intende aggiungere un terzo comma all'art. 9 Cost. («[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»), e modificare le disposizioni dei commi secondo e terzo dell'art. 41 Cost. («L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»)²⁴.

²⁰ Sul piano internazionale, sono da ricordare: la Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità, adottata il 5 giugno 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 14 febbraio 1994, n. 124; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 15 gennaio 1994, n. 65 e il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, sui mutamenti climatici, ratificata e resa esecutiva con la legge 1° giugno 2002, n. 120, nonché la «Dichiarazione autorevole di principi giuridicamente non vincolante per un consenso globale sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foresta», adottata nell'ambito della Conferenza di Rio.

²¹ Sul piano comunitario, è da far riferimento alla Direttiva 92/43/CEE ed alla Direttiva 79/409/CEE, in materia di *habitat* naturali e di costituzione di una «rete ecologica europea coerente», denominata "Natura 2000"; nonché al Piano d'azione per le foreste dell'Unione Europea per il quinquennio 2007-2011. Strategia forestale dell'Unione europea COM(2013) n. 659 del 20 settembre 2013.

²² Sul piano nazionale, il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), poneva come strumento fondamentale per la conservazione e l'incremento dei boschi e delle foreste la «selvicoltura» (art. 1), attribuendo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al Ministero dell'ambiente il compito di emanare al riguardo apposite «linee guida» ed alle Regioni quello di definire le «linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali». Il T.U.F.F. (d. lgs. 3 aprile 2018, n. 34) all'articolo 1 afferma che «la Repubblica riconosce il patrimonio forestale nazionale come parte del capitale naturale nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future. Nel rispetto delle competenze sancite dalla Costituzione, delle potestà attribuite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e in attuazione del principio di leale collaborazione, il presente decreto reca le norme fondamentali volte a garantire l'indirizzo unitario e il coordinamento nazionale in materia di foreste e di filiere forestali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale ed europeo».

²³ Sul punto cfr. A. FERRARA, *La materia ambiente nel testo di riforma del titolo V*, in *I problemi del federalismo*, n. 5, Milano, 2001, 185 e ss.

²⁴ Il disegno di legge di revisione costituzionale recante modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente, è stato approvato il 9 giugno 2021 dal Senato della Repubblica, in prima lettura, con 224 voti favorevoli, 23 astensioni e nessun voto contrario. Sul punto G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e*

Al di là di considerazioni in merito all’impatto complessivo della riforma, merita in questa sede sottolineare il riferimento all’equità intergenerazionale, strettamente correlata allo sviluppo sostenibile, che evoca l’importanza della tutela dell’ambiente non solo nel momento storico che siamo chiamati a vivere, ma anche in una prospettiva che coinvolga le generazioni future²⁵.

Alla competenza esclusiva statale si aggiunge la competenza concorrente fra lo Stato e le regioni alla quale sono riservati dall’articolo 117, terzo comma della Costituzione, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali; ciò determina una sovrapposizione di competenze legislative fra i diversi livelli di governo ed una conseguente situazione di conflittualità fra lo Stato e le regioni che si esprime sul piano legislativo attraverso un copioso ricorso alla Corte costituzionale mediante il giudizio in via principale e, sul piano amministrativo, con il ricorso ai conflitti di attribuzione fra gli enti²⁶.

Tale situazione di conflittualità è spesso imputabile, almeno nei rapporti fra lo Stato e le regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, alla violazione di quelle regole di comportamento il rispetto delle quali dovrebbe garantire il perseguimento dell’obiettivo di regolazione di una determinata materia senza prevaricare le funzioni degli altri soggetti istituzionali coinvolti. In altri termini, nelle cosiddette materie trasversali²⁷ si impone un

41 Cost., in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021; R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell’ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Sull’opportunità di una riforma costituzionale M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell’art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l’introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell’ambiente tra i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale*. *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, (1). 2020; M. D’AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2019, 95 e ss.; D. PORENA, *Sull’opportunità di un’espressa costituzionalizzazione dell’Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell’articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *federalismi.it*, 2020; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, 2021; G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *federalismi.it*, 2021; T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, 2021; I. A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, 2021; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l’articolo 9*, in *federalismi.it*, 2021.

²⁵ Sul profilo intergenerazionale si vedano M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO-A. D’ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 436; A. PISANO’, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

²⁶ Al riguardo si vedano le considerazioni di M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale davanti alle “questioni tecniche” in materia di tutela dell’ambiente*, in *federalismi.it*, 2020, 50 e ss. L’Autore, infatti, osserva che “le questioni ambientali vengono portate all’attenzione del Giudice costituzionale quasi sempre in giudizi in cui si controverte del riparto di competenze tra gli enti territoriali della Repubblica, ovvero della distribuzione sul territorio dei poteri per come stabilita dalle norme costituzionali, anziché del contenuto dei poteri in concreto esercitati. In altri termini, le controversie che la Corte costituzionale è chiamata a risolvere in materia ambientale non richiedono quasi mai – almeno nella stragrande maggioranza dei casi – un sindacato di merito sulla normativa tecnica o sul presupposto tecnico-scientifico dell’esercizio di un potere normativo (o amministrativo); le questioni tecniche ambientali, dunque, non sono quasi mai il cuore del *thema decidendum* dei giudizi costituzionali”.

²⁷ La Corte costituzionale nella sentenza n. 407 del 2002 ha “precisato 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 (cfr. sentenza

contemperamento dei rispettivi interessi che deve trovare un momento di sintesi nella leale collaborazione²⁸. Si tratta di un principio che supera il riparto costituzionale delle competenze, salvaguardando l'unità della Repubblica nel rispetto delle autonomie locali, alle cui esigenze "adeguati principi e i metodi della sua legislazione", in applicazione dell'articolo 5 della Costituzione. Se l'ambiente non configura una sfera di competenza delimitata, ma si intreccia con altri interessi e competenze, delineando una materia trasversale che incide su diversi assetti di interessi statali e regionali, allora il logico postulato che ne consegue è il superamento del riparto costituzionale delle competenze per materia, senza che possa assumere rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate²⁹.

Questo intreccio di interessi richiede l'intervento del principio di leale collaborazione: l'intesa fra lo Stato e le regioni rappresenta uno strumento in grado di alleviare le situazioni di conflittualità insite nella disciplina di una materia interdisciplinare che costituisce un valore costituzionalmente protetto.

Le medesime considerazioni sono altresì attuali se si passa dal livello legislativo di riparto delle competenze al livello amministrativo.

In questo quadro è piuttosto significativo, infatti, che il primo e per il momento unico conflitto di attribuzione fra gli enti del 2021 abbia riguardato proprio l'ambiente. Nasce, come visto, da un ricorso della regione Veneto contro un atto del Ministero che dichiara «di notevole interesse pubblico» l'area alpina del Comelico: la regione protesta contro un atto vincolante, che pone limiti e prescrizioni alla "valorizzazione" del territorio senza coinvolgere nelle dovute forme la regione stessa e i comuni compresi, secondo il principio della leale collaborazione.

n. 282 del 2002). In questo senso 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. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale". Sul punto si veda D. PORENA, *L'ambiente come 'materia' nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: 'solidificazione' del valore ed ulteriore 'giro di vite' sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, 2009; F. RESCIGNO, *La «trasversalità» del «valore ambiente» tra potestà legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della Corte*, in *Giur. it.*, 2004, I, 465 e ss. Sul concetto di materie trasversali o ambiti trasversali di competenza si veda F. POLITI, *Diritto pubblico*, Torino, 2020, 439. L'Autore sottolinea come il "timore di lasciare alle regioni un qualche ambito materiale particolarmente importante ha condotto il legislatore costituzionale a riservare al legislatore statale non solo materie in senso proprio (cioè ambiti oggettivi chiaramente individuabili e definibili), ma anche ambiti trasversali di competenza (o materie trasversali) non riferibili a materie nel senso ampio del termine, ma piuttosto a criteri di legittimazione dell'intervento statale. In dottrina, *ex plurimis*, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 88; M. CUNDARI, *Il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni: luci ed ombre del nuovo progetto di riforma*, in *giustamm.it*, 2016; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1253; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni in Le Regioni*, 2002, 348.

²⁸ Così la sentenza n. 341 del 1996, successivamente, la sentenza n. 242 del 1997.

²⁹ Cfr. la sentenza n. 407 del 2002.

La regione sostiene che le proprie competenze costituzionali in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di governo del territorio siano state menomate, in spregio alla leale collaborazione, a causa dell'esercizio di una competenza statale con carenza di potere in concreto. Sarebbero cioè mancati i presupposti per attivare il potere di vincolo proprio dello Stato, sicché esso avrebbe trasmodato nella compressione delle concomitanti prerogative costituzionali della Regione.

La Corte, tuttavia, dichiara il ricorso non fondato. Sul piano delle competenze costituzionali attinenti ai beni paesaggistici, infatti, la Corte ha precisato che «[l]a tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni».

Il principio che sorregge il ragionamento della Corte è quello della “logica incrementale delle tutele”, conforme al carattere primario del bene ambientale (art. 9 Cost.), in osservanza del quale lo Stato può esercitare le sue competenze senza alcun condizionamento legato a fattori temporali o contingenti, o alla sfera di competenza regionale. Tale logica, dal lato della Regione, “opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato”.

Tuttavia, in una sentenza di poco successiva (n. 177 del 2021) viene dichiarata illegittima la legge della regione Toscana che avrebbe voluto aumentare la protezione ambientale limitando la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra³⁰. In questo caso, secondo il ragionamento della Corte, la legge dello Stato fissa un principio che segna il “punto di equilibrio” tra più interessi concorrenti. L'ambiente cessa di essere l'interesse prevalente, perché è necessario tener conto anche dell'interesse alla diffusione delle energie rinnovabili³¹; il minimo comun denominatore, in entrambe le decisioni, sembra essere

³⁰ Su questo aspetto si veda R. BIN, *Ambiente sempre! Lo dice la Corte costituzionale (ma subito si smentisce)*, in *Iacostituzione.info*, 2021.

³¹ Così in precedenza la sentenza n. 307 del 2003 nella quale si afferma che “la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”. Sul ruolo della Corte nell'individuazione “case by case” dell'attore istituzionale più adatto a soddisfare l'interesse ritenuto prevalente si veda G. DEMURO-M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali “speciali” e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006.

l'accentramento delle funzioni in capo allo Stato e ciò a svantaggio evidentemente del principio di leale collaborazione.

Ciò che emerge è la complessità del riparto di competenze in questa materia fra lo Stato e le regioni, che rischia di sopravvalutare il ruolo dello Stato a discapito del principio di proporzionalità, mettendo in ombra il ruolo delle regioni e con esso il principio di sussidiarietà. Un riparto di competenze inflessibile non può costituire la soluzione percorribile, rappresentando l'ambiente un valore costituzionale che postula la tutela di altri beni parimenti di rilievo costituzionale, trasversale rispetto ad un rigido riparto di competenze. È dunque nella leale collaborazione il punto di equilibrio fra le due sfere di competenza, al fine di garantire la tutela di un bene essenziale che impone uno sviluppo sostenibile su tutti i livelli, come richiesto anche dal Next Generation EU.

4. Brevi riflessioni conclusive

La sentenza in commento si presta, in conclusione, a due ordini di valutazioni riguardanti da un lato il profilo procedurale dei conflitti di attribuzione, dall'altro, ma strettamente correlato al primo, il valore dell'ambiente nel contesto dell'ordinamento repubblicano.

Si è visto, infatti, che il conflitto è generato dalla presunta menomazione delle competenze che la regione sostiene di aver avuto in seguito alla condotta dello Stato. L'aspetto rilevante risiede nella circostanza che la menomazione delle competenze, ovvero il sindacato sul *quomodo* dell'esercizio del potere, si verificherebbe per la regione ricorrente rispetto ad una materia trasversale, quale l'ambiente, in ragione della violazione del principio di leale collaborazione.

In questa prospettiva appare chiaro il valore della leale collaborazione rispetto a quelle materie che sottintendono una pluralità di beni giuridici e quindi di interessi che fanno capo a diversi soggetti giuridici. La connotazione dell'ambiente quale bene giuridico "plurale" determina potenzialmente una situazione di conflittualità che può trovare una possibile soluzione nel contemperamento e nella ponderazione di tutti gli interessi coinvolti da parte tutti i soggetti istituzionali. Ciò significa che il rispetto della leale collaborazione diventa un potenziale deterrente rispetto alla conflittualità fra lo Stato e le regioni che più facilmente si manifesta in tutte quelle ipotesi in cui non si è innanzi ad una chiara delimitazione delle competenze.

L'analisi della giurisprudenza della Corte, infatti, pone in rilievo la contrapposizione degli interessi fra lo Stato e le regioni, sia quando si è innanzi ad un conflitto fra enti, sia quando oggetto del giudizio è un atto legislativo, nell'ambito del giudizio in via principale. La strada percorsa dalla Corte sembra trovare un comune denominatore nella tendenza a riportare in capo allo Stato la disciplina in materia ambientale. Da un lato, infatti, la Corte nel conflitto esaminato esclude la violazione del principio di leale

collaborazione perché lo Stato ha il compito di dettare la disciplina in materia di tutela dell'ambiente nelle plurime sfaccettature viste, pertanto la regione, nella logica del principio incrementale delle tutele, può intervenire solo per addizione e mai per sottrazione; d'altra parte nella sentenza immediatamente successiva, nell'ambito di un giudizio in via principale, esclude la logica incrementale perché spetta allo Stato trovare il punto di equilibrio fra i plurimi interessi coinvolti, escludendo la regione da ogni valutazione anche in senso incrementale.

Sembra allora che si è ben lontani dalla leale collaborazione, se la *ratio* sottesa alla riforma del titolo V come interpretata dalla Corte costituzionale consiste nella strenua difesa del ruolo dello Stato nella disciplina dell'ambiente, mediante un rafforzamento della forza centripeta destinata a mettere in ombra il ruolo delle regioni, anche rispetto ad una funzione incrementale della tutela dell'ambiente.

La complessità del bene giuridico tutelato non consente soluzioni univoche o risposte certe rispetto ad una distinzione delle competenze difficilmente ipotizzabile; tuttavia la regione, quale ente (legislativo) più vicino al cittadino meriterebbe una maggiore considerazione in vista di un avvicinamento territoriale rispetto al bene giuridico da tutelare. Da qui sarebbe auspicabile almeno un rafforzamento della logica incrementale della tutela mediante la valorizzazione della leale collaborazione fra lo Stato, quale ente coordinatore, e la regione, quale soggetto attuatore.