

Giulio Vesperini

*Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un'introduzione*¹

Premessa

Quali sono i principi informatori del riparto delle competenze tra lo Stato, le regioni e gli enti locali con riguardo alle attribuzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente²?

Per rispondere a questa domanda, si esamineranno due diverse aspetti. Il primo riguarda la distribuzione del potere legislativo di allocazione e regolazione delle funzioni amministrative tra lo Stato e la regione. Quindi, si tratta di identificare i principi in base ai quali si ripartisce il potere di disciplina delle funzioni amministrative. Di seguito, si prenderanno in esame le sole fonti di regolamentazione nazionali. E' noto, però, che la disciplina nazionale in materia è condizionata fortemente, e in modo crescente nel corso del tempo, dalle norme internazionali e da quelle comunitarie, sicché, per larga parte, i poteri pubblici nazionali agiscono quali esecutori di decisioni prese altrove e devono intrattenere relazioni con organismi internazionali e sopranazionali e con quelli di altri Stati aventi analoghe funzioni³.

Il secondo aspetto riguarda, invece, la distribuzione delle funzioni amministrative tra lo Stato, le regioni e gli enti locali. Anche in questo caso, occorre tenere presente che numerose competenze sono imputate ad organismi sopranazionali o a reti di organismi

¹ Questo testo riprende, con integrazioni, la lezione svolta al Corso universitario di perfezionamento ed aggiornamento professionale su "Ruolo e Funzioni degli Enti Locali nella Tutela dell'Ambiente", Viterbo, 6 marzo 2007. Ringrazio il prof. Sabino Cassese e l'avv. Francesco Fonderico per i commenti ad una prima versione di questo testo Ringrazio Alessandra Battaglia per l'aiuto prestato nella selezione e nella raccolta della giurisprudenza costituzionale.

² Della ampia letteratura in materia, si rinvia ai testi istituzionali più recenti, tra i quali, *La tutela dell'ambiente*, a cura di R. Ferrara, Giappichelli, 2001; A. Corsetti, R. Ferrara, e N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2005; P. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam 2003; B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, 2005; *Diritto amministrativo speciale*, a cura di G. Vesperini, Giuffrè, 2005, p. 223-242. Si veda, inoltre, F. Fonderico, *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, II ed., *Diritto amministrativo speciale*, vol. II, p. 2015; Id. *Ambiente (dir.amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Giuffrè, 2006, vol. I, p. 204.

³ Ci si limita al riguardo a rinviare a P.W. Birnie e A.E. Boyle, *International Law and the Environment*, II ed., Oxford University Press, 2002; P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, 2004; G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, 2005.

nazionali. Ma anche qui si prendono in considerazione i soli profili nazionali della materia. Occorre aggiungere che sarebbe impossibile fornire una tassonomia completa di queste relazioni, sia per la grande varietà delle discipline di specie, sia per la pluralità dei soggetti regolatori, sia, infine, per la notevole instabilità del quadro normativo. Si possono, però, indicare linee di tendenza e caratteri predominanti.

Nell'esame di entrambi gli aspetti del problema della ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo nazionali in materia, si porrà a confronto il quadro dei principi costituzionali con quello risultante dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legislazione, con particolare riferimento a quella contenuta nel cd. codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), e si identificheranno i principali motivi di differenza tra l'uno e l'altro.

I principi costituzionali

Una prima lettura del testo costituzionale, risultante dalla riforma del 2001, potrebbe far concludere che la ripartizione delle competenze in materia di tutela dell'ambiente risponda, in definitiva, a principi sufficientemente chiari e semplici⁴. Da un lato, infatti, la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" fa parte delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, lett. s), con la conseguenza di precludere ogni intervento normativo in materia alle regioni, ad eccezione di quelli di tipo regolamentare che lo Stato medesimo riterrà discrezionalmente di concedere loro. Occorre, però, tenere conto della previsione dell'art. 116, c. 3. In base ad esso, infatti, la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" costituisce una delle materie nelle quali le regioni possono disporre di forme e condizioni di autonomia, ulteriori rispetto a quelle ordinarie⁵. Questo può significare, a seconda dei casi, la

⁴ In generale su questo punto si rinvia a M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in www.federalismi.it.

⁵ Si veda al riguardo la proposta presentata al riguardo dalla regione Lombardia ed illustrata dal presidente della regione stessa in un intervento al consiglio regionale il 13 novembre 2006. Il testo dell'intervento si trova pubblicato in http://www.astridonline.it/--l-attuaz/Studi--ric/Formigoni-intervento-Consiglio-regionale-13_11_06.pdf.

trasformazione delle competenze esclusive dello Stato in competenze concorrenti o residuali delle regioni medesime ⁶.

Dall'altro lato, invece, per le funzioni amministrative, trova applicazione la norma generale del nuovo art. 118, secondo il quale esse sono attribuite, in via di principio, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, debbano essere conferite alle province, alle città metropolitane, alle regioni o allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Come è noto, peraltro, l'art. 118 cost. non detta un regime immediatamente precettivo, ma una norma di principio alla quale si deve attenere il legislatore (statale o regionale) nella disciplina delle funzioni amministrative.

Quindi, al precedente regime costituzionale, fondato, in via tendenziale, sul c.d principio del parallelismo, in base al quale, cioè, la titolarità del potere amministrativo seguiva quella del potere legislativo, si sostituisce un sistema diverso, fondato, altrettanto tendenzialmente, sulla separazione tra le competenze legislative, da distribuire tra lo Stato e le regioni (nel caso, lo Stato), e quelle amministrative, di competenza dei comuni, salvo che, come detto, non ricorrano le specifiche condizioni indicate dalla norma costituzionale per l'allocazione in capo a diversi livelli di governo.

La giurisprudenza costituzionale

Secondo una vicenda comune a molti altri settori, però, anche in materia di tutela dell'ambiente il modello costituzionale è stato corretto in maniera sostanziale dalla Corte costituzionale e, in certa parte, dal legislatore.

Così, anzitutto, è avvenuto per le competenze legislative.

A questo riguardo, deve premettersi che, ad una lettura più attenta, lo stesso testo costituzionale risulta più complicato di quanto non appaia a prima vista. Infatti, la norma che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" deve essere letta in combinazione con quelle del successivo c. 3 dello stesso art. 117 che identificano, tra quelle di competenza concorrente dello Stato e delle regioni, una serie di discipline che interferiscono necessariamente con gli interessi di tipo

⁶ L'attribuzione di tali condizioni particolari di autonomia è disposta con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di finanza regionale e locale stabiliti dall'art. 119 Cost.

ambientale. Si pensi, per esempio, a quelle concernenti il governo del territorio, la tutela della salute, la produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Su questo elemento di oggettiva complessità del testo costituzionale si è innestato un primo importante indirizzo della Corte.

Nel solco della giurisprudenza precedente la riforma costituzionale ⁷, infatti, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 407 del 10 luglio 2002 ⁸, esaminando la normativa lombarda sulle attività a rischio di incidenti rilevanti, in primo luogo, statuisce che la “tutela dell'ambiente” non può essere considerata una materia in senso stretto. Secondo la Corte, la tutela dell'ambiente *“non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata”*, ma al contrario *“investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”*. Pertanto, l'ambiente deve considerarsi *“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”* senza che ne resti *“esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”*.

E poi aggiunge: *“i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi*

⁷ Già nella sentenza n. 183/1987 la Corte costituzionale considerava l'ambiente “non materia” in senso tecnico, bensì “interesse” perseguibile dalle Regioni nell'esercizio delle competenze nei settori di materie strettamente connesse con l'ambiente quali l'urbanistica, i lavori pubblici, l'agricoltura, la caccia e la pesca, l'assistenza sanitaria, il turismo, la navigazione e i porti lacuali. E quanto ai rapporti tra Stato e Regioni, nella giurisprudenza della Consulta si era sino ad oggi affermato il principio secondo cui la disciplina statale in materia di protezione dell'ambiente costituisce, in linea generale (fatte salve, dunque, espresse previsioni normative contrarie), un nucleo di garanzie minimali che le Regioni non possono derogare *in pejus*, ma pur sempre variare *in melius* con misure di tutela più restrittive. Principio quest'ultimo ripetutamente enunciato nei diversi settori del diritto ambientale si vedano ad es. le pronunce, n.151/1986 e n. 379/1994 (in materia di salvaguardia del paesaggio), n. 192/1987 e n. 744/1988 (sulla gestione dei rifiuti), n. 1002/1988, n.577/1990 e n. 578/1990 (sulla caccia), n. 366/1992 (nel settore delle aree naturali protette), e ribadito dalla stessa Corte anche nelle sentenze n. 382/1999 e n. 407/2002).

⁸ Si vedano anche le successive sentenze n. 96/2003, n. 222/2003, n. 307/2003, n. 259/2004, n. 62/2005, n. 108/2005, n.135/2005, n. 32/2006, n. 133/2006 e n. 182/2006. In generale, per l'esame e la raccolta della giurisprudenza costituzionale sulla riforma del titolo V, tra la quale quindi anche quella in materia di ambiente, costituisce uno strumento molto utile il testo di F. Marcelli e V. Giammusso, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V. 5 anni e 500 pronunce*, Senato della Repubblica, Quaderni di documentazione del Servizio Studi, n.44, ottobre 2006. Si veda, poi, anche *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Pioggia e L. Vandelli, il Mulino, 2006.

sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”.

Le conseguenze di questo orientamento, successivamente consolidatosi, sono di tutta evidenza. Posta di fronte all’ambiguità del testo costituzionale che, da un lato, riserva la tutela dell’ambiente alla competenza esclusiva dello Stato, dall’altro, attribuisce alla competenza concorrente dello Stato stesso e delle regioni una serie di discipline che interferiscono con gli interessi in materia ambientale, la Corte chiarisce che l’ambiente non è materia a sé, ma “valore” al perseguimento del quale concorrono lo Stato e le regioni. Al primo, è riservata solamente la fissazione di standard di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale.

Si deve aggiungere che quella appena indicata è una tecnica utilizzata dalla Corte costituzionale per la definizione di tutte quelle “materie” che, come quella in questione, il testo costituzionale identifica con riferimenti di tipo finalistico (per esempio, “tutela della concorrenza”, “livelli essenziali delle prestazioni”, ecc.). Il tratto comune a tutte queste “materie”, oltre a formare oggetto di competenza esclusiva dello Stato, sta nel fatto che, proprio perché connotata in modo teleologico, la medesima competenza dello Stato si presenta spesso connessa ed intrecciata in modo inestricabile con interessi e competenze delle regioni. Secondo l’indirizzo della Corte, allora, da un lato, proprio in ragione di tale naturale incidenza su competenze regionali, le disposizioni statali in materia devono limitarsi a fissare standard minimi di tutela uniformi o norme, comunque, dotate di generalità. Dall’altro, le leggi regionali sono legittimate a curare, in armonia con le prescrizioni statali, quegli stessi interessi afferenti alle “materie” in questione⁹.

A questo indirizzo, concernente in modo specifico la sistemazione delle norme costituzionali in materia di ambiente, si accompagna un secondo indirizzo di carattere generale, che ha conseguenze altrettanto importanti sia sulla distribuzione delle funzioni legislative che di quelle amministrative in materia.

⁹ Per la differente tecnica utilizzata dalla Corte per l’identificazione delle altre materie, più propriamente ancorate a criteri di tipo oggettivo, si rinvia alle considerazioni di L. Vandelli, *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit. p. 22-24.

Il punto di partenza di questo secondo orientamento risale alla sentenza n. 303 del 25 settembre 2003, con la quale la Corte costituzionale ha giudicato della legittimità di alcune norme della c.d. legge obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) e dei decreti delegati che ad essa sono seguiti (20 agosto 2002, n. 190 e 4 settembre 2002, n. 198). In questa pronuncia, la Corte ha fondato sui descritti principi regolatori della funzione amministrativa dell'articolo 118 una importante possibilità di deroga al sistema di ripartizione delle competenze legislative, regolato dall'art. 117 Cost.. Infatti, per rigettare la censura di legittimità dell'art. 1, c. 1, della l. n. 443/ 2001, la Corte ha utilizzato la seguente argomentazione: quando per garantire “istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica”, le funzioni amministrative devono essere attribuite allo Stato, naturale titolare delle attività “unificate”, lo Stato medesimo acquisisce per tali funzioni, pur se riguardanti materie di competenza concorrente, anche la relativa competenza legislativa. Tuttavia, aggiunge la Corte, la deroga, che in questo modo si introduce al regime delle competenze, deve essere conforme ai principi di proporzionalità e di adeguatezza ed essere disposta con procedure che garantiscano il rispetto della leale collaborazione tra lo Stato e le regioni ¹⁰.

L'orientamento della Corte ha trovato specificazione in successive pronunce. Molto interessante, a questo riguardo, è quanto statuito nella sentenza n. 6/ 2004, nel giudizio sulla legittimità costituzionale del decreto legge 7 febbraio 2002, n.7 (convertito con legge 9 aprile 2002, n. 55) recante norme sulla sicurezza del sistema elettrico nazionale. La sentenza, infatti, indica le quattro condizioni che la legge statale deve rispettare per disciplinare, legittimamente, funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente o di attribuzione residuale delle regioni: è necessario che la legge, anzitutto, “rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni”; è necessario, poi, “che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni”; ancora, la disciplina stessa deve risultare “limitata

¹⁰ Al riguardo, si veda L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in www.astrid-online.it.

a quanto strettamente indispensabile a tale fine”; infine, “la legge deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali”.

Con riferimento a quest’ultimo profilo, puntualizza la Corte citando testualmente un passaggio della sentenza del 2003, “nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi- anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art.11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” ¹¹ la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (questo ultimo brano è della sentenza n. 303/2003, citata dalla stessa 6/2004).

Le implicazioni di questo indirizzo, che trova ulteriore puntualizzazione e applicazione in una serie di pronunce successive ¹², sono importanti.

Anzitutto, perché esso identifica un principio di parallelismo, di contenuto inverso a quello proprio del precedente regime costituzionale: infatti, all’attribuzione al centro di funzioni amministrative segue anche quella della relativa disciplina legislativa. Non è l’amministrazione che segue la legge, come nel precedente regime costituzionale, ma la legge che segue l’amministrazione.

In secondo luogo, si stabilisce un’altra importante connessione tra funzione legislativa e funzione amministrativa. Infatti, il legittimo esercizio della prima, da parte dello Stato, è condizionata, oltre che dal rispetto di una serie di principi (differenziazione, adeguatezza, proporzionalità), anche dalla conformazione che questa faccia della funzione

¹¹ Su questo aspetto la Corte costituzionale torna anche, tra l’altro, nelle sentenze successive n.196/2004 e 181/2006.

¹² Si vedano per esempio sentenze 285/2005, sulla legittimazione della cd. chiamata in sussidiarietà della disciplina delle attività cinematografiche e 270/2005 con la quale la stessa chiamata in sussidiarietà viene indicata come una delle due possibilità che lo Stato ha a disposizione per istituire enti pubblici nazionali.

amministrativa in concreto regolata secondo principi di leale cooperazione. Il rispetto degli uni e degli altri è soggetto al controllo della Corte costituzionale.

In terzo luogo, tale indirizzo tempera gli effetti di quello esaminato in precedenza con specifico riferimento alla materia ambientale. Se questo ultimo, infatti, ha quale conseguenza quella di limitare l'esclusività dell'intervento legislativo dello Stato, quello, all'opposto, legittima l'espansione delle competenze legislative e, anche, di quelle amministrative dello Stato stesso.

Infine, questo indirizzo influenza l'interpretazione dell'art. 118 Cost. e del regime delle funzioni amministrative da questo dettato. Infatti, la norma in questione, nel suo tenore letterale, non esclude la possibilità di un assetto delle competenze amministrative fondato sul principio della separazione, ovvero della concentrazione in capo ad un solo soggetto della intera responsabilità di una determinata serie di attribuzioni. La Corte, invece, utilizza il principio di leale cooperazione quale principio guida dell'allocazione delle funzioni amministrative, almeno per tutti i casi nei quali esse sono imputate all'amministrazione dello Stato, con la conseguenza di favorire un assetto condiviso tra più soggetti delle funzioni medesime.

Il principio dell'integrazione delle competenze nel codice dell'ambiente e nella legislazione regionale

Tracce molto significative di questo indirizzo si rinvencono sia nella disciplina del c.d. codice dell'ambiente¹³ sia in quella regionale.

Prima di illustrare alcuni esempi di questa normativa, sono necessari due *caveat*. Anzitutto, i soggetti aventi compiti in materia non sono solo quelli legati ad enti territoriali: viceversa, insistono nella medesima materia una pluralità di altri soggetti amministrativi e

¹³ Sul c.d. codice dell'ambiente si vedano, tra gli altri, F. Fonderico, *La "codificazione" del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, p. 613; *Commento al testo unico ambientale*, a cura di F. Giampietro, Ipsoa, Inditalia, 2006; A. Lucia De Cesaris, *Una nuova disciplina per l'ambiente?*, in *questa rivista* n. 2/2007, p.123.

tecnici, operanti, a seconda dei casi, a livello nazionale o locale. Qui, però, l'attenzione è concentrata sugli enti territoriali di governo (Stato, regioni, province, comuni).

In secondo luogo, come è noto, la disciplina del cd. codice dell'ambiente è parziale ed instabile. Parziale, perché esclude espressamente una serie di settori. Instabile, perché le regioni hanno proposto ricorso su una serie di disposizioni alla Corte costituzionale; perché il governo ha sospeso l'efficacia di gran parte delle disposizioni contenute nel codice (come quelle in materia di VIA, acqua, rifiuti, bonifica); perché sono stati già adottati ovvero sono in corso di preparazione da parte del governo una serie di decreti correttivi.

Ciò premesso, deve essere precisato che il cd. codice dell'ambiente disciplina una pluralità di diversi meccanismi di cooperazione tra lo Stato e le regioni. Per comodità espositiva, si possono accorpate in due gruppi: quelli di tipo organizzativo e quelli di tipo procedimentale.

Tra i primi, si segnalano, anzitutto, i casi nei quali è prevista la partecipazione dei rappresentanti delle regioni ad organismi amministrativi dello Stato. Un esempio in materia riguarda la partecipazione degli esperti designati dalle regioni, direttamente interessate, alla commissione tecnico consultiva per le valutazioni ambientali e, in particolare, alle sottocommissioni tramite le quali la stessa opera. Partecipazione, peraltro, che è condizionata alla tempestiva designazione da parte delle regioni stesse (v. al riguardo l'art. 6, c. 6).

Una altra tipologia è quella delle c.d. amministrazioni composte. Un esempio interessante è quello dell'autorità di bacino distrettuale: i suoi organi, la conferenza istituzionale permanente e la conferenza operativa di servizi, sono composti con rappresentanti dei ministeri, delle regioni e delle province autonome.

Tra i meccanismi di tipo procedimentale, invece, si segnalano, anzitutto, quelli che prevedono l'intervento della conferenza Stato-regioni nei procedimenti statali di adozione di atti, piani e programmi: a seconda dei casi, la conferenza è richiesta di intese, pareri, osservazioni, proposte (v. art. 59 in via generale). In altri casi, invece, vi sono norme che consentono l'intervento nel procedimento statale alla regione o all'ente locale, di volta in volta interessati dalla decisione da adottare. Così, per esempio, l'art. 36, riguardante il

procedimento di VIA statale, prevede l'intervento nello stesso della regione e dell'ente locale, assoggettandolo tuttavia ad un termine perentorio.

E' interessante osservare che lo stesso modello collaborativo, ampiamente utilizzato, nella varietà delle sue articolazioni, nella disciplina delle relazioni tra Stato e regioni, viene utilizzato anche dal cd. codice dell'ambiente nella disciplina dei rapporti tra le regioni e gli enti locali e dalle regioni nella rispettiva disciplina.

Sotto il primo aspetto, è significativo il disposto dell'art. 62: "i comuni, le province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane", alla pari di una altra serie di soggetti con sede nel relativo distretto idrografico, "partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o di intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali".

Sotto il secondo aspetto, un esame pur sommario rivela che la legislazione regionale in materia replica, per una larga parte, le caratteristiche della disciplina nazionale e regola una pluralità di diverse tecniche di compartecipazione delle regioni e degli enti locali all'esercizio dei medesimi compiti.

Conclusioni

Alcune rapide conclusioni.

Anzitutto, quello tracciato dalla normativa costituzionale del 2001 è un modello solo indicativo di regolamentazione dei rapporti tra i diversi poteri pubblici nazionali. Per capire l'assetto costituzionale reale, bisogna interrogare la giurisprudenza costituzionale, le leggi del Parlamento, quelle dei consigli regionali.

Inoltre, aspetto più interessante, in materia di tutela ambientale, ancora di più di quanto avvenga in altri settori, la molteplicità dei modelli di riferimento, la complessità della loro articolazione interna e la varietà delle rispettive combinazioni determina l'impossibilità di costruire una teoria unitaria ed armonica delle relazioni tra i tre principali livelli di governo (statale, regionale e locale). Viceversa, dominano la variabilità, la flessibilità e, anche, la contraddittorietà tra i diversi segmenti di tali relazioni.

In terzo luogo, quanto al merito, nel caso della legislazione, ma ancora di più in quello dell'amministrazione, domina la regola dell'integrazione tra soggetti diversi. Questa considerazione si presta a due ulteriori osservazioni.

L'una riguarda il rapporto tra il nuovo assetto costituzionale e quello precedente, per rilevare che i tratti di continuità tra l'uno e l'altro prevalgono su quelli di discontinuità. Ciò perlomeno nel senso che il concorso, in un medesimo ambito decisionale, di più livelli di governo in posizione di reciproca interdipendenza è radicato nella costituzione materiale dell'ordinamento italiano sin dalle prime fasi della storia unitaria.

L'altra concerne nuovamente il rapporto tra "costituzione formale" e "costituzione materiale". Al testo del 2001, infatti, è stato imputato, tra l'altro, di non accordare adeguata rilevanza alla disciplina dei meccanismi di cooperazione tra i diversi livelli di governo. L'assetto materiale che sta prendendo corpo, invece, propone una grande varietà di meccanismi preordinati a questo stesso obiettivo della cooperazione e un controllo minuzioso della Corte costituzionale sulla conformità ai principi di leale cooperazione delle singole norme soggette al suo sindacato e delle tecniche dalle stesse adottate.

Infine, deve essere osservato che le relazioni di collaborazione tra i diversi soggetti aventi competenze in materia ambientale presentano una intrinseca ambiguità ai fini della qualificazione della posizione rispettivamente occupata dagli stessi. Tali relazioni, infatti, combinano elementi di centralizzazione (perché consentono alle amministrazioni dello Stato di concorrere alle determinazioni rilevanti per le singole collettività locali) e di espansione delle competenze regionali e locali (perché consentono alle regioni e agli enti locali di influenzare le decisioni prese dai livelli di governo superiore).