

L'Ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa

di Filippo Benelli *

(in corso di pubblicazione su "le Regioni", n. 6/2003)

1. Una prima lettura della sentenza annotata conduce verso le sponde rassicuranti della continuità: oggi come anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione: 1) l'ambiente è un valore costituzionale e non una materia in senso tecnico; 2) la relativa competenza appartiene alla legislazione statale; 3) il riparto delle competenze legislative statali e regionali si snoda interamente sulla divisione *per materie*.

Tuttavia una diversa lettura della decisione, così come delle più recenti pronunce della Corte in "materia" di ambiente, potrebbe aprire le porte a inaspettati ed in parte inesplorati capitoli del regionalismo italiano. E' questa la via di indagine del presente lavoro, che mira a una prima riconsiderazione dello stesso sistema attributivo delle competenze legislative regionali e statali.

2. La prima massima contenuta nella sent. n. 222 è quella che esclude che *"possa identificarsi la tutela dell'ambiente come una «materia» in senso tecnico"*; secondo la Corte, infatti, l'ambiente è piuttosto un valore «trasversale». E' innegabile la continuità di tale posizione se raffrontata alla giurisprudenza immediatamente successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, ma anche con quella anteriore che, a seguito di un percorso tutto giurisprudenziale, aveva progressivamente affermato la tutela dell'ambiente come «valore costituzionale». Lo stesso concetto di ambiente, del resto, viene costantemente ripreso anche nella giurisprudenza di poco successiva alla decisione in commento, a riprova di quanto possa considerarsi radicata la identificazione della "materia" ambiente nel senso ora illustrato. Si potrebbe, anzi, sostenere che la definizione di ambiente come valore trasversale sia ormai ripresa tralattivamente nella giurisprudenza costituzionale.

Nel ragionamento della Corte tale identificazione ha un immediato precipitato volto a riconoscere alle norme poste a tutela dell'ambiente la intrinseca attitudine ad intrecciarsi con interessi e competenze di natura diversa, la cui tutela può essere indifferentemente affidata sia allo Stato che alle Regioni. Così, passando dal piano ontologico a quello applicativo, l'ambiente si presenta come un valore *trasversale "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"* (diritto, punto 3). Vi è, insomma, una coabitazione di interventi legislativi su cui occorrerà soffermarsi (*infra*).

Il terzo elemento da cui si articola la riflessione qui proposta può apparire in parte eterogeneo al contenuto della sentenza, ma vedremo subito che così non è. Il riferimento è alla tecnica dell'enumerazione delle materie quale unico meccanismo di attribuzione delle competenze legislative di Stato e Regioni.

3. Date queste premesse, cosa è mutato nel contesto complessivo? Forse molto.

Nel testo anteriore alla riforma del 2001, la Costituzione italiana, a differenza di altre Costituzioni europee (si pensi a quella svedese, portoghese, greca, olandese e spagnola), non conteneva una norma espressa riferita al bene ambiente come valore giuridico da tutelare. Tale omissione, come noto, non ha impedito a dottrina e giurisprudenza di ricorrere ad altre norme costituzionali quali fondamento giuridico della tutela dell'ambiente: così, attraverso una lettura sistematica ed estensiva degli artt. 3, 9, 32, 41, 44, nonché 10 e 11 (l'ambiente è pur sempre un settore dell'ordinamento caratterizzato dalla forte derivazione internazionale e comunitaria), si è via via consacrato il principio costituzionale di tutela dell'ambiente.

Il secondo elemento che caratterizzava il diritto costituzionale dell'ambiente prima della riforma del 2001 era il principio di massima pervasività della potestà legislativa statale e il conseguente "naturale" riconoscimento della competenza legislativa del livello superiore, così da soddisfare le esigenze unitarie intrinseche agli interessi ambientali. Si trattava, in sostanza, di un'applicazione del principio di sussidiarietà in riferimento alla funzione legislativa, sebbene non si rinviavano nella giurisprudenza della Corte costituzionale suoi riferimenti espliciti.

L'esercizio della potestà legislativa presentava allora due ordini distinti di problemi: l'ammissibilità di una compressione (inevitabile, data la natura orizzontale degli interessi presidiati attraverso la tutela dell'ambiente) di diritti esplicitamente tutelati dalla Costituzione da parte di un valore implicito (l'ambiente, appunto) e il rapporto tra legge statale e legge regionale.

Il primo problema è tutto sommato estraneo alla presente riflessione e comunque abbondantemente superato dalla graduale consacrazione dell'ambiente come valore costituzionale soggetto a bilanciamento.

L'assetto delle competenze invece si risolveva nell'affermazione della titolarità dello Stato di poteri di intervento penetranti in ragione delle esigenze di tutela unitaria che caratterizzava gli interessi ambientali, riservando alle Regioni la (eventuale) tutela più rigorosa. Innegabilmente la teoria dei valori determinava una sicura compressione delle competenze legislative regionali a favore di quelle statali.

4. Se questi sono i presupposti, l'innovazione contenuta nell'art. 117, secondo comma, lett. s) può apparire ispirata da un sicuro intento di razionalizzazione attraverso la espressa menzione della "materia" ambiente tra quelle oggetto di tutela costituzionale (così superando la necessità di dover ricercare di volta in volta la base giuridica costituzionale da cui ricavare il principio costituzionale di tutela ambientale al fine di giustificare - nel bilanciamento di contrapposti interessi - la contrazione di interessi, anche loro costituzionali, di natura antinomica) e nella consacrazione della esclusiva competenza statale a legiferare in materia sulla base di quelle esigenze unitarie già accennate nella sent. n. 20/1970 e delineate nella forma più compiuta nella sent. 459/1989. Apparentemente nulla di più chiaro: esiste una materia (*rectius*: interesse) ambientale oggetto di tutela da parte delle Costituzione e la sua disciplina è rimessa interamente alla potestà legislativa esclusiva statale in ossequio alle esigenze di non frazionabilità già abbondantemente sottolineate da dottrina e giurisprudenza.

Eppure è proprio la previsione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), letta nel contesto complessivo del nuovo protocollo attributivo disegnato dai primi quattro commi dello stesso articolo e dal successivo art. art. 118, a suscitare due interrogativi di assoluta rilevanza.

Il primo riguarda la possibilità di affermare, ora come prima, che il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni coincida interamente con il riparto per materie. Il secondo concerne i rapporti tra legge statale e regionale e i limiti di possibili incursioni legislative statali in ambiti a prima lettura afferenti alla potestà legislativa regionale concorrente o residuale.

5. Primo problema. La sentenza in commento ripropone con decisione la tesi per cui l'ambiente non è una materia in senso tecnico ma un "*valore trasversale*" la cui cura è affidata alla legge dello Stato. Ebbene, questa affermazione assume una colorazione assai diversa a seconda che la si cali nel vecchio o nel nuovo Titolo V Cost..

Prima della riforma del 2001, come già ricordato, lo Stato-persona era titolare *originale* e *esclusivo* della potestà legislativa, salvo gli ambiti materiali affidati da lui stesso (attraverso la previsione costituzionale dell'art. 117 Cost. o simili disposizioni statutarie speciali) alle Regioni. In tale contesto, rilevato che l'art. 117 Cost. non enumerava la competenza ambientale tra quelle devolute alla legge regionale, la relativa potestà legislativa non poteva che attribuirsi al livello territoriale più alto. Tantopiù che, in assenza di una previsione costituzionale volta a tutelare l'ambiente, lo Stato si limitava ad esercitare le proprie attribuzioni legislative in materia di salute, tutela del paesaggio, etc.. Il problema riguardava, semmai, l'intensità degli interventi legislativi statali in materie altrimenti di spettanza regionale (frutto del superamento dell'originario modello di separazione tra Stato e Regioni e dell'affermarsi di un principio di regionalismo collaborativo, per sua stessa essenza dai confini fluidi e dinamici).

Il contesto costituzionale è ora radicalmente mutato e le conseguenze di tali mutamenti sulla "materia" di cui ci si occupa sono assai rilevanti.

Secondo la nuova *ratio* dell'art. 117 Cost., non sono più le competenze legislative regionali a dover essere enumerate, ma quelle statali. Ogni intervento legislativo dello Stato può essere giustificato solo in quanto *quella determinata materia* trovi espressa menzione nell'art. 117 secondo (competenza esclusiva) o terzo comma (competenza concorrente) della Costituzione.

Ma allora, quando la Corte afferma che l'ambiente non è una materia in senso tecnico, bensì un valore trasversale, un fine tutelato costituzionalmente, ciò significa che lo Stato è titolare di una funzione legislativa slegata dal concetto di

materia. Non è una conseguenza di poco conto, poiché implica il riconoscimento che la riforma del Titolo V non ha comportato solo un ripensamento *quantitativo* delle competenze (e dei rapporti) di (tra) Stato e Regioni, ma anche una parziale rielaborazione della tecnica costruttiva dell'intero edificio, attraverso l'introduzione di nuovi strumenti di allocazione delle competenze che, superando il sistema dell'enumerazione delle materie, ha aggiunto un nuovo pilastro di sostegno: il riparto per interessi. E' vero che nella tutela di una qualsiasi materia si perseguono interessi individuabili anche a priori, ma nel nuovo contesto l'interesse, il fine in quanto tale, diviene il nucleo esclusivo dell'intervento legislativo che, per tale via, si *smaterializza*, perdendo il nesso che prima lo legava a beni giuridici materiali di volta in volta predeterminati.

Quando lo Stato interviene legislativamente in campo ambientale, non si occupa più di una determinata materia, ma persegue lo scopo di tutelare interessi, quelli ambientali appunto. Nel precedente assetto costituzionale la cura degli stessi interessi era perseguita attraverso l'esercizio della competenza statale (concorrente e/o esclusiva) in materia di salute, paesaggio, tutela del suolo, etc.; oggi tale base giuridica "*per materia*" è venuta completamente a saltare, sostituita dalla espressa menzione del valore costituzionale da tutelare ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.. La scelta se *lasciare* la competenza legislativa ambientale al livello regionale (attraverso il perseguimento di finalità solo incidentalmente ambientali ma precipuamente volte alla regolamentazione delle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma della Costituzione) o attrarla al livello superiore è, allora, affidata ad una scelta di natura politica ma pur sempre ispirata ai principi di adeguatezza e sussidiarietà e come tale sindacabile da parte della Corte costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

6. Assunto che l'ambiente è un valore trasversale che incide potenzialmente su tutti gli ambiti legislativi, quale è - negli ineliminabili spazi di intersezione - la linea di confine tra competenze regionali e statali? Anche per questo interrogativo la risposta fornita dalla sentenza in commento (invero enucleata in precedenti decisioni) è illuminante.

Allo Stato spettano le "*determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*"; alle Regioni la cura di "*interessi funzionalmente collegati*". Una volta abbandonato il criterio attributivo per materia, la Corte prende atto di un regime di competenza legislativa dinamico (e quindi non individuabile a priori), dove il livello di competenza sale a livello centrale solo quando ne ricorrano i presupposti (necessità di una tutela uniforme). La sussistenza di tali interessi è il presupposto per l'attivazione della competenza Statale. La tutela dell'ambiente, cioè, si atteggia come una breccia nel muro che divide le attribuzioni dei due Enti attraverso cui lo Stato può fare incursione e appropriarsi di settori di legislazione che, diversamente, appartenerebbero alla competenza (concorrente o residuale) regionale. Si tratta, tuttavia, di una apertura regimentata e controllata. Regimentata, poiché non è sempre percorribile, ma si apre a condizione che siano ravvisabili interessi meritevoli di tutela uniforme (con una dinamica del tutto simile, "tagliano" le competenze regionali anche la potestà legislativa a tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e penale, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, le funzioni fondamentali degli enti locali oltreché la legislazione di principio in materia di governo del territorio). Controllata poiché la Corte costituzionale può sempre essere chiamata a sindacare la legittimità dell'intervento legislativo statale eccedente per violazione dei principi di leale collaborazione (che qui emerge nella sua accezione sostanziale) e quindi (anche) di ragionevolezza. L'utilizzo delle "materie trasversali" deve essere soggetto a un controllo di costituzionalità particolarmente severo. Se così non fosse, la potenziale pervasività unita alla intrinseca indeterminatezza di alcune di queste "materie" potrebbe tradursi in una inammissibile incertezza dei confini posti a presidio dell'autonomia regionale.

Vi è una ulteriore implicazione che merita di essere sottolineata.

Il rapporto tra materie regionali e cura degli interessi ambientali non è solo orizzontale, ma è anche espressione di una relazione biunivoca. In altre parole, la circostanza che lo Stato possa interferire in materie di sicura competenza regionale per perseguire la cura di valori ambientali (è in funzione di quei valori che lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale), "*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*". Non vi sono, poi, motivi per dubitare che gli stessi meccanismi siano importabili per tutte le "materie" trasversali.

Il disegno che ne scaturisce, tuttavia, non è confuso poiché la sentenza annotata indica con precisione l'elemento di razionalizzazione del sistema. E' la valutazione del fine perseguito dall'intervento legislativo di volta in volta in esame a fornire lo strumento di valutazione della compatibilità della legge con il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Ogniquale volta lo scopo perseguito sia in via primaria la tutela dell'ambiente, la competenza non potrà che essere quella statale (piena); nei casi in cui gli interessi direttamente tutelati siano diversi (come nell'ipotesi della sentenza in commento, la materia igiene e sanità nonché la sicurezza veterinaria) e solo indirettamente la legge regionale persegua

anche finalità di tutela ambientale, la competenza sarà regionale. In entrambi i casi, cioè, l'intervento legislativo dovrà essere scrutinato secondo un giudizio di *prevalenza*. Non si tratterà, tuttavia, di una prevalenza per materia, ma di una prevalenza degli scopi perseguiti, in coerenza con la primazia della valutazione teleologica dell'intervento legislativo che sembra ispirare tutte le materie trasversali. La valutazione degli interessi tutelati, allora, non è soltanto lo strumento di valutazione per compiere il giudizio sulla sussistenza della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lett. s), ma anche per scrutinare la legittimità dell'intervento legislativo regionale in ambiti interferenti con i valori ambientali. Se tale meccanismo conviva con il principio di maggiore tutela affidata alle Regioni o a questo si sostituisca dovrà essere oggetto di futura valutazione.

7. Alcune considerazioni conclusive. Prima della riforma del Titolo V, l'*alchimia delle materie*, ovvero sia l'artificioso riparto delle competenze legislative ispirato interamente alla identificazione di quelle di spettanza regionale, pur con alcune irrisolvibili tensioni, esauriva il meccanismo attributivo delle competenze. Vi erano elementi di elasticità del sistema (si pensi all'interesse nazionale e comunque a tutti gli strumenti della leale collaborazione), ma sempre volti a ritagliare di volta in volta singoli settori della materia spostandoli dal livello regionale a quello statale. Lo stesso interesse nazionale, definito come limite che "non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale", giustificava tuttavia un "intervento statale *nelle materie* di competenza regionale (o provinciale)". A ciò si aggiunga che nel disegno complessivo del regionalismo italiano non si trattava di uno strumento ordinario di allocazione delle competenze, ma di un intervento di natura "eccezionale" volto a soddisfare esigenze unitarie che emergevano di volta in volta. L'interesse nazionale, cioè, lasciava invariato l'assetto istituzionale delle competenze e incideva soltanto nel momento dell'esercizio concreto del potere. Il quadro trovava poi razionale completamento nell'allocazione delle competenze amministrative secondo il noto criterio del parallelismo per cui a competenza legislativa corrispondeva quella amministrativa. Anche l'esercizio della funzione legislativa statale in campo ambientale (che, al di là degli sforzi profusi da parte della dottrina, una materia unitaria nel senso tecnico dell'espressione proprio non è) operava come un bisturi che, di volta in volta, ritagliava segmenti di materia regionale per portarli al livello statale.

Nel previgente sistema dei rapporti Stato/Regioni la teoria dei valori costituzionali, con la sua innegabile carica di indeterminatezza e elasticità, era pur sempre riconducibile agli ambiti materiali. Dall'individuazione dell'ambito di volta in volta interessato seguiva il riconoscimento della competenza del livello territoriale centrale (frequentemente) o di quello regionale (più raramente).

Con la riforma del 2001 il riparto per materia è rimasto il criterio principale per la distribuzione delle competenze, ma - più o meno consapevolmente - il revisore costituzionale lo ha affiancato con un nuovo meccanismo devolutivo che, abbandonato il concetto di materie, si gioca interamente sul campo degli interessi perseguiti.

E' certo prematuro dire che il sistema delle materie sia oggi superato, ma sarebbe miope negare che l'unicità della vecchia alchimia sia oggi (almeno in parte) in fase recessiva, a tutto vantaggio di una visione dinamica dell'allocazione delle competenze legislative che si ispira alla ottimizzazione del perseguimento degli interessi prescindendo da ogni considerazione degli ambiti materiali. Si è di fronte a un'applicazione del principio di sussidiarietà in riferimento alla potestà legislativa, principio che con la sua innegabile malleabilità ben risponde alle esigenze di uno stato complesso come quello attuale. Del resto, è espressione dello stesso disegno l'utilizzo del principio di sussidiarietà per far attrarre a livello statale (di volta in volta e non in via permanente) funzioni legislative che, diversamente, avrebbero dovuto essere esercitate a livello regionale. Il riferimento è alla sentenza n. 303/2003 e al meccanismo *attrattivo* in forza del quale le funzioni amministrative che, per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà non possono che essere esercitate al livello statale, si trascinano con sé, in applicazione del principio di legalità, anche l'esercizio della connessa funzione legislativa che così sale dal livello regionale a quello statale.

Anche in questo caso il riparto di competenza non si esaurisce nell'enumerazione della materia (anzi, la sussidiarietà legislativa appare come uno strumento per superare - nel momento del concreto esercizio del potere - la allocazione della materia a un diverso livello di governo), ma concorre con il perseguimento di determinati valori costituzionali.

Ma allora, la valutazione finale degli effetti ultimi di questi strumenti di elasticità sul disegno complessivo delle fonti Statali e Regionali dipenderà, ancora una volta, dal concreto apporto della Corte costituzionale, che sarà chiamata ad elaborare i criteri di giudizio per scandagliarne la legittimità costituzionale in merito alla sussistenza dei *presupposti* ed alle concrete *modalità* di esercizio.

* Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale - Università di Ferrara

Cfr. sentt. nn. 536, 407 e 282 del 2002.

Sul punto cfr. G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 1133. Per un quadro di insieme delle tappe giurisprudenziali e dei percorsi dottrinali si rinvia alla ricostruzione proposta da M. Cecchetti, *Legislazione Statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni 2003*, 320 ss e, particolarmente, nota 5 nonché, più ampiamente, dello stesso autore *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, 6ss.

Cfr. sent. 307/2003

Anche per questo aspetto la sentenza in commento ripercorre con identità argomentativa il ragionamento già estrinsecato in recenti pronunce (cfr. sentt. nn. 536 e 407 del 2002).

Cfr. nota n. 2

Su cui v. già S. Grassi, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 907 ss.

Sul punto cfr., ad es., la posizione di A. Gustapane, *La tutela globale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1991, 27 secondo cui "trattandosi di un interesse non interamente frazionabile e non pienamente localizzabile, sia compito ineludibile dello stato-persona favorire e garantire uno sviluppo equilibrato a livello nazionale della tutela dell'ambiente, ispirandola, nelle sue linee essenziali, a degli indefettibili criteri di uniformità...".

Tale carenza è osservata da M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, 323 ss., che ricostruisce anche le tappe con cui si è definitivamente affermato nella giurisprudenza costituzionale il principio di azione unitaria statale in campo ambientale.

Cfr. G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 1133 ss.

Nella sent. n. 641/1987, la Corte costituzionale ha definito l'ambiente come «bene immateriale unitario sebbene a varie componenti ciascuna delle quali può anche costituire isolatamente e separatamente oggetto di cura e di tutela, ma tutte, nell'insieme, riconducibili ad unità».

Il principio della tutela più rigorosa delle regioni trova una prima affermazione già nella sent. 151/1986 (cfr. M. Cecchetti, *Principi cit.*, 341 ss.). Lo stesso principio potrebbe, oggi, essere oggetto di una nuova rielaborazione o comunque di un marcato depotenziamento (sul punto cfr., ad es. sent. n. 307/2003).

Su cui cfr. V. Angiolini, *Emergenza che trovi, Costituzione che vuoi?*, in *Giur. cost.* 1989, 2126 ss. e E. Balboni, *Festina lente: tempo a due velocità e concorrenza di fonti normative nell'emergenza parcheggi*, in *Le Regioni* 1990, 1816 ss..

La nuova prospettiva risolve altri due elementi di tensione del diritto ambientale: la forzata individuazione di un principio costituzionale unitario di tutela dell'ambiente e l'utilizzo per lo stesso dell'inadeguato contenitore della "materia" in senso tecnico.

Cfr. sentt. nn. 407 e 536 del 2002.

La legittimità di tali incursioni conferma l'idea di quanti hanno sostenuto che la potestà legislativa regionale ex art. 117, quarto comma, non sia di natura esclusiva. Sul punto cfr. F. Benelli, *Quid iuris? Il Giudice delle leggi (statali e regionali) tra "vecchio" e "nuovo" Titolo V della Costituzione*, in *Studium Iuris* 2003, 1242 e dottrina ivi richiamata.

L'individuazione di tali materie come "orizzontali" è di R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2002, 363. Sul punto cfr. anche S. Bartole - R. Bin - G. Falcon - R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, il

Mulino, 2003, 194 ss..

Così le sentt. nn. 536 e 407 del 2002. Il *sensu inverso* del meccanismo delineato ha già conosciuto applicazioni pratiche. Nella sent. n. 312/2002, ad esempio, la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo un intervento legislativo della Provincia autonoma di Bolzano in materia di protezione civile ma con implicazioni ambientali, ritenendo che *"la disposizione impugnata ... non interferisce con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, poiché tale materia 'investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze' (sentenza n. 407 del 2002), i quali nella questione in esame, ben rientrano nell'ambito di competenza legislativa della Provincia di Bolzano"*

In questo senso S. Bartole - R. Bin - G. Falcon - R. Tosi, *Diritto regionale* cit., 195.

Ma v. nota n. 11

L'espressione è di M.S.Giannini, *Nota a Corte costituzionale n. 7 del 1957*, in *Giur. cost.* 1957, 50.

Corte cost., sent. n. 177 del 1988.

Corte cost., sent. n. 177 cit., corsivo non testuale.

Tralasciando ora ogni valutazione in ordine alla frequenza del suo concreto esercizio.

Cfr. in particolare F. Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1980, 71 ss.; A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1985, 32 ss. C. D'Orta, *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei conti alla legge sul ministero dell'Ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1987, 85 ss.; A. Gustapane, *La tutela globale* cit., 23 ss.

Mantiene grande attualità la posizione sul punto di M.S.Giannini, *«Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1985, 15ss. (da cui ha preso le mosse l'intero dibattito dottrinario sul punto) secondo cui la disciplina dell'ambiente è costituita da frammenti di diverse materie. Alla stessa posizione si rifà, tra gli altri, G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale* cit., 1122 che tuttavia parla espressamente di un regime amministrativo speciale (1163) poiché *"a fronte della difesa dell'ambiente non opera il tradizionale favor libertatis. Al contrario il favor è verso la protezione dell'ambiente"* (1165).

Annotata, talvolta criticamente, negli interventi di A. Morrone, ***La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?***, Q. Camerlengo, ***Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale***, E. D'Arpe, ***La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003***, e F. Cintioli, ***Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003***, tutti su www.unife.it/forumcostituzionale