

*La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali "speciali" e generali esigenze di uniformità*

di

GIANMARIO DEMURO\* e MARCO BETZU\*\* (♦)

(in corso di pubblicazione in *Le Regioni* 2006)

1. Con la decisione che si commenta la Corte costituzionale torna ad affrontare una questione particolarmente difficile: la ricostruzione delle competenze in campo ambientale. In passato, il giudice delle leggi ha più volte sostenuto la possibilità per i legislatori regionali di porre vincoli più rigorosi per la tutela dell'ambiente di quelli previsti a livello statale<sup>1</sup>; tuttavia, ha anche avuto modo di precisare che un siffatto potere incontrerebbe il limite connesso al soddisfacimento di interessi di rilievo ultraregionale<sup>2</sup>. Eppure, non sembra che le conseguenze ordinamentali di una simile impostazione siano state del tutto soppesate. Essa appare, infatti, irriducibilmente ondivaga perché, presupponendo una comparazione tra interessi concreti, non rende possibile una predeterminazione del criterio di decisione che verrà, di volta in volta, utilizzato.

La decisione *de qua* esprime in maniera netta questa difficoltà. Ma essa appare interessante anche sotto un altro profilo in quanto il caso concreto riproponeva a livello regionale, sotto una nuova angolazione, l'antica problematica vertente sul rapporto tra diritto di proprietà e potere conformativo del legislatore. Se è pacifico che il legislatore statale possa porre limitazioni alla proprietà privata dei beni immobili in vista della soddisfazione di interessi di rilievo generale<sup>3</sup>, resta infatti astrattamente aperta la questione intorno all'individuazione del limite di incidenza di una legge regionale che, essenzialmente finalizzata alla tutela paesistico-ambientale, ponga limiti più rigorosi di quelli di matrice statale.

---

\* *Straordinario di Diritto costituzionale, Università di Cagliari.*

\*\* *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Cagliari.*

♦ *Sono da attribuire in via esclusiva a Marco Betzu i paragrafi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e a Gianmario Demuro il paragrafo 7.*

<sup>1</sup> *Si v., ad esempio, Corte cost., 10 luglio 2002, n. 407.*

<sup>2</sup> *Cfr., tra le altre, Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 307.*

<sup>3</sup> *Viene in rilievo il concetto di funzione sociale di cui all'art. 42, comma 2, Cost.; riferimenti in F. GALGANO, Diritto civile e commerciale, I, Padova, 2004, 364 ss., 416 ss.*

2. Il caso ha preso le mosse dal ricorso con cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, 4, commi 1 e 2, 7 e 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 8 del 25 novembre 2004 (recante *Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*) con la quale la Regione aveva cercato di rispondere all'esigenza, particolarmente avvertita in ambito regionale, di salvaguardia del territorio nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico regionale mediante una disciplina transitoria, efficace in ogni caso per non più di diciotto mesi. Più specificamente, l'art. 3 della legge regionale *de qua* vietava la realizzazione di nuove opere soggette a concessione ed autorizzazione edilizia, nonché l'approvazione, la sottoscrizione e il rinnovo di convenzioni di lottizzazione relativamente ai territori costieri compresi nella fascia entro i 2.000 metri dalla linea di battigia marina, anche per i terreni elevati sul mare; ai territori costieri compresi nella fascia entro i 500 metri dalla linea di battigia marina, anche per i terreni elevati sul mare, per le isole minori; ai compendi sabbiosi e dunali<sup>4</sup>. Inoltre, in accordo con questa impostazione, il comma 3 dell'art. 8 faceva altresì divieto di realizzare impianti di produzione di energia da fonte eolica, salvo quelli precedentemente autorizzati, per i quali, alla data di entrata in vigore della legge i relativi lavori avessero avuto inizio e realizzato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi; viceversa, relativamente agli impianti precedentemente autorizzati in difetto di valutazione di impatto ambientale, la realizzazione o la

---

<sup>4</sup> Peraltro, ai sensi del comma 2 rimanevano esclusi gli ambiti territoriali ricadenti nei comuni dotati di Piani urbanistici comunali di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 8 ed in quelli ricadenti nei comuni ricompresi nel Piano Territoriale Paesistico del Sinis (PTP n. 7, approvato con decreto del Presidente della Giunta n. 272 del 3 agosto 1993). Inoltre, ai sensi del comma 1 dell'art. 4, il suddetto divieto non si applicava: «a) agli interventi edilizi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico, di restauro e di ristrutturazione che non alterino lo stato dei luoghi, il profilo esteriore, la volumetria degli edifici, la destinazione d'uso ed il numero delle unità immobiliari. E' altresì consentita la realizzazione di eventuali volumi tecnici di modesta entità, strettamente funzionali alle opere e comunque tali da non alterare lo stato dei luoghi; b) agli interventi direttamente funzionali alle attività agrosilvo-pastorali che non prevedano costruzioni edilizie residenziali; c) alle opere di forestazione, di taglio e riconversione colturale e di bonifica; d) alle opere di risanamento e consolidamento degli abitati e delle aree interessate da fenomeni franosi, nonché opere di sistemazione idrogeologica; e) agli interventi di cui alle lettere b), d), f), g), l), m) e p) dell'art. 13 della legge regionale n. 23 del 1985; f) alle opere pubbliche previste all'interno di piani di risanamento urbanistico di cui all'art. 32 della legge regionale n. 23 del 1985; g) alle infrastrutture di servizio generale da realizzarsi nelle aree di sviluppo industriale in conformità ai piani territoriali adottati dai consorzi di sviluppo industriale ed approvati dall'Amministrazione regionale anteriormente all'entrata in vigore della presente legge».

prosecuzione dei lavori, ancorché avviati alla data di entrata in vigore della legge medesima e che non avessero ancora realizzato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi, veniva subordinata alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui all'art. 31 della legge regionale sarda n. 1 del 1999.

La difesa erariale ha censurato le disposizioni impugnate sotto il profilo della violazione degli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, con gli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale, nonché, in maniera non poco generica, con «la disciplina nazionale in tema di tutela del paesaggio» e il comma 1 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 (con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

3. La Corte ha dichiarato l'inammissibilità di tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

In vero, le censure rivolte avverso gli articoli 3, 4 commi 1 e 2, e 7 della legge regionale per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, basate sulla pretesa illogicità e irragionevolezza dei divieti posti dalle misure di salvaguardia, delle relative deroghe e del diverso regime relativo agli interventi pubblici (ma anche sul cattivo uso della discrezionalità amministrativa discendente dall'utilizzo di una legge regionale per individuare in generale i divieti e le deroghe), sono giustamente qualificate come «sommarie e meramente assertive»<sup>5</sup>. Difatti, costituisce un principio sufficientemente consolidato nella giurisprudenza costituzionale quello secondo cui, nel giudizio in via principale, è preciso onere del ricorrente esporre una seppur sintetica prospettazione delle argomentazioni a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>6</sup> Cfr., *ex multis*, Corte cost., 20 febbraio 1990, n. 85; Corte cost., 14 giugno 1995, n. 261; Corte cost., 23 febbraio 2004, n. 73; Corte cost., 10 giugno 2004, n. 176; Corte cost., 16 dicembre 2004, n. 423; Corte cost., 23 giugno 2005, n. 270; Corte cost., 28 settembre 2005, n. 360; Corte cost., 12 dicembre 2005, n. 450; nonché, da ultimo, Corte cost., 17 maggio 2006, n. 215. Da un'analisi sintetica della giurisprudenza emerge che un numero notevole di ricorsi sollevati dall'Avvocatura dello Stato sono stati dichiarati inammissibili per la mancata definizione dei termini della questione e perché carenti di adeguata motivazione. In vero, la tendenza è in netta crescita proprio negli ultimi due anni.

Questa esigenza, presente anche in relazione agli atti introduttivi delle questioni in via incidentale ai sensi dell'art. 23, comma secondo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, è particolarmente pregnante nei giudizi in via principale<sup>7</sup>. La mancanza di rigore nella redazione dei ricorsi comporta, infatti, un aggravio ingiustificato della posizione processuale del resistente, costretto, per poter esercitare le proprie difese, ad integrare quanto meno in via ipotetica le argomentazioni di parte avversa<sup>8</sup>.

Del pari inammissibile è la censura mossa nei confronti del comma 3 dell'art. 8, sotto il profilo del contrasto con l'art. 12, comma 1, del dlgs. n. 387 del 2003. La cattiva formulazione del ricorso si sostanzia, in questo caso, nella mancata individuazione del parametro costituzionale rispetto al quale la disposizione legislativa richiamata si attergerebbe a norma interposta<sup>9</sup>.

4. Le rimanenti censure, incentrate sulla supposta incompetenza della Regione Sardegna o sulla violazione della disciplina statale in materia, sono state anch'esse dichiarate inammissibili. Nondimeno, la portata delle argomentazioni sviluppate dalla Corte non si è esaurita, come una lettura *prima facie* potrebbe lasciare intendere, su di un piano strettamente processuale, ma ha lambito profili che di fatto appartengono al piano del merito.

Innanzitutto, degno di rilievo è il percorso argomentativo volto a valorizzare la "copertura" che le norme di attuazione dello Statuto speciale garantiscono alle specifiche competenze esercitate attraverso il provvedimento legislativo impugnato. Il ricorrente ha, infatti, omesso di considerare che l'art. 6, commi 1 e 2, del D.p.r. 22 maggio 1975, n. 480 (recante *Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna*) dispone che «sono trasferite alla Regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte cost., 30 settembre 1999, n. 384, punto 2.1 del *Considerato in diritto*, nel quale la Corte utilizza una tipica argomentazione *a fortiori*: diversamente dai giudizi in via principale, infatti, in quelli in via incidentale «il giudice rimettente non assume propriamente il ruolo di un ricorrente» e gli è richiesta, «quanto al merito della questione di costituzionalità che esso solleva, una valutazione limitata alla "non manifesta infondatezza"». Ma si v., tra le altre, anche Corte cost., 13 luglio 2004, n. 286.

<sup>8</sup> Cfr. Corte cost., 30 settembre 1999, n. 384, cit., punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>9</sup> Punto 4 del *Considerato in diritto*, ed ivi anche il richiamo alle sentt. Corte cost., 6 maggio 1985, n. 155, e Corte cost., 18 dicembre 1991, n. 482.

esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione (...) ed attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri. Il trasferimento predetto riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497». Le norme di attuazione, adottate per la Sardegna attraverso i decreti legislativi di cui all'art. 56 dello Statuto speciale, possono espletare una funzione interpretativa se non addirittura integratrice delle disposizioni statutarie<sup>10</sup>. Esse svolgono, da un lato, il ruolo di norme sulla competenza che conformano in termini concreti l'autonomia della Regione, trattenendo in capo alla sfera statale di gestione le funzioni che siano di interesse generale<sup>11</sup>, e, dall'altro, seppure in casi particolari, un'opera di integrazione *praeter Statutum* in accordo con il principio fondamentale dell'autonomia regionale e con le altre disposizioni statutarie<sup>12</sup>.

Ne discende che la Regione Sardegna può, nell'esercizio della potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica di cui alla lett. *f* del medesimo art., altresì «intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale»<sup>13</sup>. Nondimeno il riconosciuto potere di intervento non è assoluto, ma incontra un contrappeso nei limiti posti dall'art. 3 dello Statuto<sup>14</sup>, coordinati con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *s*, della Costituzione<sup>15</sup>. Per quanto attiene al caso specifico questi limiti sono da

---

<sup>10</sup> Cfr. Punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> Sul punto si v. F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, 11 s.; F. TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni di attuazione per gli statuti regionali*, in AA.V.V., *Studi preliminari sulle leggi cornice per le regioni*, Milano, 1968, 287 s.

<sup>12</sup> Secondo quanto affermato in una delle prime sentenze della Corte in materia: cfr. Corte cost., 29 giugno 1956, n. 20. In argomento, *amplius*, F. GABRIELE, *op. cit.*, 9 s.; G. ROLLA, *Rapporti tra livelli di governo e rilancio dell'autonomia speciale in Sardegna*, in questa *Rivista*, 1982, 917.

<sup>13</sup> Punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> Ossia l'armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico, nonché il rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

<sup>15</sup> Secondo Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378, la tutela del paesaggio deve ritenersi compresa nella tutela ambientale, di cui rappresenterebbe un sinonimo. Per una ricostruzione del riparto delle competenze tra i livelli di governo in materia sia consentito rinviare a M. BETZU, *Il riparto delle competenze in "materia"*

rinvenire nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio*<sup>16</sup>; tuttavia essi non risultano violati dalla legge regionale impugnata. Da una parte, infatti, l'art. 8 del *Codice* vale a riconoscere in termini generali un'autonomia regionale in materia, prescrivendo che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione»; d'altra parte, l'art. 135 attribuisce alle Regioni il potere di approvare «piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale». La legge regionale 25 novembre 2004, n. 8, non contraddice le linee di fondo di questa impostazione, ma le coordina con il principio di autonomia, calandole nella realtà concreta di un territorio ad autonomia speciale. Modificando alcune disposizioni della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (*Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale*), che già aveva previsto i piani territoriali paesistici come strumento di esercizio della potestà legislativa primaria nella materia edilizia ed urbanistica<sup>17</sup>, la legge impugnata recepisce il modello di pianificazione paesaggistica contenuto nel *Codice*, nel quale alle Regioni spettano non solo compiti di valorizzazione ambientale e del paesaggio, ma anche, più concretamente, l'assunzione di un ruolo di tutela e delle connesse responsabilità<sup>18</sup>.

---

*ambientale tra Unione Europea, Stato e Regioni*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, tomo II, Napoli, 2005, 1647 ss.

<sup>16</sup> D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>17</sup> Si v., infatti, i relativi articoli 3, 10, 11.

<sup>18</sup> Cfr. A. ANGIULI, *Art. 135*, in A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 352 ss. Distinti nella teoria, i concetti di tutela e valorizzazione sono inscindibilmente congiunti nella pratica. Opportunamente, dunque, il *Codice* supera la fittizia distinzione fatta propria, invece, dall'art. 117 della Costituzione, che ripartisce in maniera differente le competenze legislative in tema di tutela dei beni ambientali e culturali e della loro valorizzazione. Sennonché, è sul piano interpretativo che le relative connessioni devono essere recuperate, in disaccordo con quella impostazione che, ritenendo che tutela e valorizzazione dell'ambiente e dei beni culturali siano delle materie in senso stretto, le considera in termini separati. Sul punto si v. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 154: «solo in astratto può essere netta la distinzione tra tutela e valorizzazione, che nella realtà sono intimamente fuse e collegate»; G. CORSO, *Art. 1*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Bologna, 2004, 68 s.; M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 899; G. PITRUZZELLA, *Art. 149*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, 498: «può dubitarsi che sia effettivamente possibile scindere del tutto i profili inerenti la tutela da quelli relativi alla gestione e alla valorizzazione».

La colpevole ignoranza di questi profili ha quindi viziato il ricorso governativo. In particolare, l'inammissibilità è derivata dal difetto di argomentazione a sostegno delle censure proposte e dalla mancata individuazione delle disposizioni legislative statali la cui violazione sarebbe ridondata in violazione di norme costituzionali.

Resta tuttavia insoluta l'ulteriore questione che si è dianzi enunciata<sup>19</sup>. L'utilizzo di una decisione processuale non ha consentito di procedere all'individuazione dei "margini di garanzia" del diritto di proprietà immobiliare a fronte di leggi regionali che, nel prevedere vincoli paesistico-ambientali più rigorosi di quelli statali, siano tali da comprimere in maniera particolarmente forte le facoltà di godimento e di disposizione del bene. Sicché, la misurazione in concreto del potere conformativo della proprietà privata ad opera di leggi regionali di tal fatta resta una problematica astrattamente ancora aperta.

5. La sentenza che si commenta riconosce, quindi, sia pure implicitamente, che la tutela dell'ambiente, *sub specie* di tutela del paesaggio, rientra nelle competenze legislative esclusive previste dallo Statuto speciale. Ancora una volta, dunque, la Corte costituzionale ritorna sulla tormentata questione del riparto delle competenze in "materia" tra i diversi livelli di governo. Si tratta di una problematica ancora aperta, perché di difficile ricostruzione dogmatica, e nella quale la pressione degli interessi sul dato normativo appare particolarmente forte.

La linea interpretativa che, seppure in termini perplessi, sembra essersi affermata è quella che, qualificando l'ambiente come valore e non come materia in senso tecnico<sup>20</sup>, supera la distinzione tra tutela e valorizzazione e attribuisce all'architettura costituzionale

---

<sup>19</sup> Si v. *supra*, par. 1.

<sup>20</sup> In giurisprudenza si v., tra le tante, Corte cost., 10 luglio 2002, n. 407; Corte cost., 18 dicembre 2002, n. 536; Corte cost., 26 marzo 2003, n. 96; Corte cost., 19 giugno 2003, n. 226; Corte cost., 19 giugno 2003, n. 227; Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 307; Corte cost., 8 luglio 2004, n. 259; Corte cost., 13 gennaio 2005, n. 62. In letteratura, si v. T. MARTINES, *La dimensione giuridica dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, 847 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1133 ss.; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, 37 ss.; M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005*, cit., 881 ss.; F. BENELLI, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in questa *Rivista*, 2004, 177. *Contra*, ritenendo fallace la qualifica di valore e considerando l'ambiente quale materia in senso tecnico, C. SARTORETTI, *La "materia" ambiente nel nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione: fra unità dell'ordinamento e separazione delle competenze*, in L. MEZZETTI (a cura di), *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Napoli, 2004, 411 s.

delle competenze un carattere flessibile. Questo perché la tutela dell'ambiente «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 [...] che ben possono essere regionali»<sup>21</sup>. Si è parlato, al riguardo, di “non materie”: esse sembrano infatti individuare «non l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti. E, quindi, identificando competenze costruite *finalisticamente*: in funzione, cioè, del fine e non dell'ambito di incidenza»<sup>22</sup>.

Le conseguenze ordinamentali sono di immediata percepibilità: in misura maggiore che nel passato, l'architettura costituzionale delle competenze presenta un certo grado di porosità rispetto al complesso degli interessi emergenti nella realtà istituzionale, cosicché la Corte è portata a risolvere le relative questioni attraverso operazioni argomentative che si traducono in una valutazione e in un bilanciamento in concreto degli interessi in gioco<sup>23</sup>. Questo modo di procedere è, a un tempo, opportuno e necessitato. Opportuno, perché aggira formulazioni normative di tipo rigido che, se interpretate in maniera formalistica, risulterebbero inadeguate rispetto alla realtà fattuale e, quindi, di più che dubbia effettività. Necessitato, in quanto rappresenta l'unica via percorribile dalla Corte per poter svolgere appropriatamente quella gravosa opera di supplenza cui è costretta dall'insufficienza delle sedi politiche di mediazione tra i livelli di governo<sup>24</sup>.

Il riferimento alla concettualità dei valori, pur discutibile<sup>25</sup>, è in questo senso strategico. Se, infatti, questi vengono intesi come rappresentazioni astratte necessarie per la definizione dei contenuti normativi<sup>26</sup>, si consente agli interessi sottostanti di assumere

---

<sup>21</sup> Corte cost., 10 luglio 2002, n. 407, cit., punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>22</sup> A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 21 s.

<sup>23</sup> Sia consentito rinviare a M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005*, cit., 898 ss.

<sup>24</sup> In un sistema costituzionale multilivello, nel quale non è opportuno distinguere le competenze secondo *rationes* formalistiche, la sede principale di mediazione tra i vari livelli di governo diviene, infatti, eminentemente politica, di talché sono destinate a moltiplicarsi le sedi di confronto e a “complessificarsi” i processi decisionali (così A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, 366). Eppure, le carenze nella cultura politica impoveriscono i luoghi del confronto, riducendone grandemente la funzionalità.

<sup>25</sup> Si v. *infra*, par. 6.

<sup>26</sup> Cfr. P. CIARLO, *Dinamiche della democrazia e logiche dei valori*, in *Diritto pubblico*, 1995, 144. Seguendo questo orientamento il concetto di valore sarebbe un'astrazione logica che consente di superare le insormontabili difficoltà che si incontrerebbero qualora gli si volesse attribuire una portata normativa: «in questo caso o di esso si dà una spiegazione che in sostanza coincide con quella più consolidata di principio (costituzionale),



un ruolo di primo piano nell'allocazione delle funzioni legislative. Sono gli interessi, siccome espressione di esigenze relative a valori da realizzare o da proteggere nel mondo sociale<sup>27</sup>, che muovono il giudice delle leggi verso la giusta soluzione del caso di specie da risolvere. D'altro canto, per risolvere il conflitto tra gli interessi (statali e regionali) in gioco, egli non può non procedere a quella valutazione comparativa che, elemento essenziale del più classico schema del giudizio di bilanciamento, è «chiamato a scoprire nella nomogenesi della norma, e quindi a riprodurre nella massima di decisione»<sup>28</sup>. Questo significa che, nei fatti, è la Corte a ricostruire il regime in concreto delle competenze, individuando, *case by case*, l'attore istituzionale più adatto a soddisfare l'interesse ritenuto prevalente. Nondimeno, l'esito finale del bilanciamento non conduce a sacrificare del tutto l'interesse antagonista perdente. Esso vede comunque rispettato il suo contenuto essenziale attraverso la previsione di un intervento di "salvaguardia" ad opera del livello di governo preposto alla sua tutela. Intervento che si traduce, a seconda dei casi, o nel potere riconosciuto alla sfera statale di gestione di porre in essere le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale<sup>29</sup>; o, viceversa, nell'attribuzione alla Regione interessata della legittimazione ad agire in via residuale per la cura degli interessi territoriali esclusivamente regionali. Questo schema di decisione è esemplarmente tracciato dalla sent. n. 62 del 2005, ove da un lato è scritto che il principio *not in my backyard* non «può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale»<sup>30</sup>, ma anche, d'altro lato, che allorquando si debba procedere alla specifica localizzazione e alla loro realizzazione «l'interesse territoriale da prendere in considerazione e a cui deve essere offerta, sul piano

---

oppure ci si allontana dal testo, trascurandolo in modo inammissibile per un ordinamento che, anche ponendo in primo piano tutti i possibili snodi di flessibilità, si fonda pur sempre sul diritto scritto».

<sup>27</sup> Cfr. E. BETTI, *Interesse (teoria generale)*, in *Novissimo Digesto It.*, VIII, Torino, 1962, 839.

<sup>28</sup> E. BETTI, *op. cit.*, 839 s.

<sup>29</sup> Cfr., *ex multis*, Corte cost., 4 giugno 2003, n. 222.

<sup>30</sup> Corte cost., 13 gennaio 2005, n. 62, cit., punto 4 del *Considerato in diritto*.

costituzionale, adeguata tutela, è quello della Regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata»<sup>31</sup>.

Del pari, anche nella decisione in commento è possibile rinvenire un percorso logico simile, sebbene sotto traccia e dunque mediante *obiter dicta*. Il riferimento è al punto 5 del *Considerato in diritto*, ove sono ricostruite la natura e la portata delle attribuzioni spettanti alla Regione in materia. Il collegamento tracciato tra la competenza primaria in tema di edilizia ed urbanistica e le norme di attuazione statutaria vale a riconoscere una potestà di intervento regionale per così dire "globale". Eppure essa non è assoluta: nel bilanciamento tra l'interesse territoriale alla tutela paesistico-ambientale (comprendente tanto la pianificazione paesistica quanto la salvaguardia delle coste<sup>32</sup>) e l'interesse statale a una disciplina essenziale uniforme, quest'ultimo non viene del tutto pretermesso, ma si traduce per astrazione nel limite dei principi fondamentali contenuti in leggi qualificabili come "riforme economico-sociali". Nel caso di specie, detto limite si è concretizzato nell'accertato rispetto da parte del legislatore regionale del modello di pianificazione paesaggistica concepito nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

6. Lo schema di decisione descritto, pur mostrando l'indubbio pregio di individuare la soluzione più ragionevole per ciascun caso concreto, non appare esente da critiche. La prima, di ordine metodologico, investe il costante utilizzo della concettuologia dei valori, adoperata come "grimaldello" per realizzare un'interpretazione anti-letterale del testo costituzionale. Essa risulta da un lato non consona a un ordinamento che si fonda pur sempre sul diritto positivo, nel quale, quindi, l'attività interpretativa non può essere funzionale a un allontanamento dal testo<sup>33</sup>; dall'altro, in quanto caratterizzata da dosi

---

<sup>31</sup> Punto 17 del *Considerato in diritto*.

<sup>32</sup> Si tratta, come è agevole osservare, di un interesse di rilievo primario per una Regione insulare come la Sardegna, nella quale il principale motore economico è il turismo.

<sup>33</sup> Le cosiddette teorie valoriali appaiono, infatti, in contraddizione con lo scopo fondamentale dell'ermeneutica giuridica, la quale non è funzionale al bisogno di abbandonare il testo, ma a quello di rimanervi congiunti allorché ci si è da esso allontanati: cfr. M. DOGLIANI, *La codificazione costituzionale. Diritto costituzionale e scrittura, oggi*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa. Atti del Convegno di Ferrara 2-3 maggio 1997*, Padova, 1998, 126.

ineliminabili di soggettivismo (se non di arbitrarietà)<sup>34</sup>, si rivela non adeguatamente controllabile nei suoi esiti concreti<sup>35</sup>, con ciò contraddicendo l'esigenza, propria del pensiero giuridico, di un diritto giurisprudenziale coerente con se stesso. In definitiva, un tale approccio finisce, come è stato ad altro riguardo magistralmente scritto, per «svalutare la disciplina costituzionale in favore di giudizi caso per caso in nome di valori prenormativi»<sup>36</sup>.

Nell'osservazione è ricompresa anche la seconda critica. Proprio perché l'individuazione in concreto dei regimi competenziali è di fatto compiuta *case by case*, un tale schema decisorio può certo essere considerato strategico dal punto di vista logico-argomentativo della singola decisione, ma scarsamente appagante come fondamento sistemico della competenza<sup>37</sup>. Risulta frustrata, infatti, la necessità ordinamentale di individuare, per astrazione, massime di condotta *pro futuro* che guidino il legislatore statale e regionale. Questo accade in quanto le varie decisioni appaiono insoddisfacenti rispetto al *test* di universalizzabilità<sup>38</sup>, non essendo convertibili in regole sufficientemente stabili. Ne deriva che la certezza e la funzionalità del diritto, quali fondamentali

---

<sup>34</sup> Non si fonda, infatti, sugli argomenti razionalmente verificabili propri della tradizione giuridica, ma sulle "pseudo-argomentazioni" tipiche della metafisica dei valori. In argomento, R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988, 273.

<sup>35</sup> D'altronde, proprio coloro i quali sostengono il metodo della cosiddetta "interpretazione per valori" ripongono un'eccessiva fiducia sulle capacità decisionali del giudice. Tra questi si v., ad esempio, G. ALPA, *Trattato di diritto civile, I, Storia, fonti, interpretazione*, Milano, 2000, 295.

<sup>36</sup> A. PACE, Art. 21. *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Comm. cost.* Branca-Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006, 21. Si tratta, peraltro, di una preoccupazione condivisa anche da tradizioni giuridiche differenti: si v. ad esempio, nella letteratura americana, L. H. TRIBE, M. C. DORF, *Leggere la Costituzione. Una lezione americana*, Bologna, 2005, 22 ss.: «l'autorità della Costituzione [...] perderebbe tutta la sua legittimità se davvero fosse solo uno specchio per le idee e gli ideali dei suoi interpreti. Proprio come l'intenzione originaria dei costituenti [...] non produrrebbe un'interpretazione abbastanza determinata della Costituzione, così, dall'altra parte dello spettro, dobbiamo rigettare come completamente insoddisfacente anche l'idea di una Costituzione vuota, o malleabile all'infinito. Dobbiamo trovare principi interpretativi che possano ancorare la Costituzione a una realtà più esterna, determinata e sicura».

<sup>37</sup> Per questa critica sia consentito rinviare a M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005*, cit., 905 ss. Si tratta di una conseguenza inevitabile rispetto alla metodologia seguita: la teoria dei valori è rivolta per definizione all'individuazione della soluzione "giusta" per il caso pratico; ne consegue l'impossibilità di enucleare una funzione sistemica dei precedenti. Essi sono privi di vincolatività perché «non possono surrogare la necessità della giustificazione in senso pregnante data di fronte al caso concreto» (M. DOGLIANI, *op. cit.*, 136). In argomento si v. anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 144.

<sup>38</sup> Riferimenti in L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica. Saggi*, Milano, 1996, 125 s.

aspirazioni sottese all'onere di coerenza del pensiero giuridico, vengono almeno parzialmente disattese.

7. Sin qui la sentenza. A questo punto, nel dibattito aperto sul governo del territorio occorre partire da una semplice constatazione. Nei sistemi costituzionali regolati dal principio di sussidiarietà sia in materia amministrativa che, in parte, legislativa, i livelli di governo territoriale sono destinati ad occuparsi delle differenti scale di interessi territoriali. Di conseguenza, spetterà di volta in volta allo Stato o alla Regione una tutela unitaria finalizzata a garantire in modo coerente il valore costituzionale dell'ambiente. Spetterà anche ai Comuni ed alle Province garantire il medesimo valore tenendo conto, però, delle rispettive scale territoriali. Il rispetto delle dimensioni territoriali degli interessi non può, e non deve, prescindere da una politica ambientale unitaria dal livello comunitario a quello regionale. Ciò al fine di garantire una coerente rappresentazione del territorio ed una effettiva articolazione del "valore" ambientale. In questa prospettiva potrebbe assumere anche una nuova luce la competenza esclusiva, estesa sin dal 1993 a tutte le Regioni speciali, a legiferare in materia di "ordinamento degli enti locali" nel segno di una condivisione territoriale anche della materia ambientale. Come è stato efficacemente scritto, «nello Stato costituzionale, gli enti territoriali sono enti esponenziali di collettività umane definibili in base alla loro dislocazione sul territorio, per cui le modalità di ripartizione delle funzioni fra di essi corrispondono ad altrettante prospettazioni della convivenza»<sup>39</sup>. Nelle relazioni multilivello in materia ambientale, se non può pretendersi che siano sempre i giudici costituzionali ad imporre procedure di leale collaborazione tra lo Stato e le comunità locali, certamente può favorirsi una interpretazione della Costituzione che tenga insieme i livelli territoriali nell'attuazione di valori costituzionali unitari.

---

<sup>39</sup> C. PINELLI, *Forme di stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, 2006, 195.