

**FOCUS sulla GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE in materia di
TUTELA DELL'AMBIENTE**

A cura di Marta De Giorgi – Servizio Innovazione e Semplificazione amministrativa (Direzione Generale Affari istituzionali e legislativi) della Giunta regionale

(aggiornato a marzo 2010)

<i>Premessa</i>	1
1. La «tutela dell'ambiente» come materia «trasversale» e la coabitazione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni	2
2. Il divieto di introdurre deroghe maggiormente restrittive e la disciplina statale quale punto di equilibrio tra esigenze contrapposte	4
3. «Tutela dell'ambiente», «tutela della concorrenza» ed «energia»	5
4. Limiti alla competenza esclusiva statale: i due livelli in cui si esplica il principio collaborativo	7
5. Tutela dell'ambiente, limiti al principio di autosufficienza e libera circolazione delle cose e delle persone (ex art. 120, primo comma, della Costituzione)	8
6. La «tutela dell'ambiente»: da «bene immateriale» a «bene della vita, materiale e complesso»	9
7. Competenze legislative primarie delle Province autonome in ambiti afferenti alla tutela ambientale	13
8. Disciplina dei «rifiuti»: sintesi della giurisprudenza costituzionale	14
9. Il criterio della «prevalenza» e le competenze regionali concorrenti e residuali: quando non rileva il principio collaborativo	15
10. La giurisprudenza costituzionale nel 2009 e il Codice Ambiente (in generale)	16
11. La giurisprudenza costituzionale nel 2009 e il Codice Ambiente (in particolare: «la disciplina della gestione dei rifiuti»)	19
12. Le ultime pronunce	22

Premessa

Il *focus «ambiente»* cerca di fondere approfondimento giuridico e taglio “operativo”, affinché ne risulti uno strumento utile per i tecnici e gli amministratori del settore.

Il lavoro illustrerà brevemente la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo Quinto, Parte Seconda della Costituzione e segnatamente del nuovo articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost. che introduce una materia del tutto nuova: la “*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*”, non presente nel vecchio catalogo.

Le esigenze di protezione ambientale e di lotta all'inquinamento, ma anche l'interesse manifestato dal legislatore comunitario sia in campo civilistico sia in campo penalistico, sono valse ad attribuire all'ambiente valenza giuridica autonoma. Ciò ha comportato importanti ricadute anche sul nostro ordinamento costituzionale che mostrava una lacuna, invero, solo apparente. Pur in assenza di un preciso riferimento costituzionale, la Consulta - già prima del 2001- aveva riconosciuto sussistere un dovere di tutela, da parte dello Stato, nei confronti dell'ambiente e del paesaggio il cui fondamento andava ricercato nell'art. 9 e nell'art. 32 Cost. L'idea dell'ambiente come valore costituzionale,

infatti, si consolidava già nel corso della seconda metà degli anni ottanta, a partire dalla sent. n. 167 del 1987.

L'assenza di un'espressa menzione della tutela ambientale tra i valori fondamentali sembra aver indotto a confondere il *valore* con la *materia*, alterando la funzione sia dell'uno che dell'altra. Con l'esplicita previsione della «materia» di cui all' articolo 117, comma secondo, lettera s), nell'ambito delle norme costituzionali sulla "competenza", la situazione non è si è modificata del tutto, venendosi a delineare una giurisprudenza costituzionale poco uniforme. In quanto "valore", la tutela dell'ambiente rappresenterebbe, infatti, un dovere spettante all'intero insieme dei poteri normativi, e non un compito esclusivo dell'uno o dell'altro. Nasce da qui l'esigenza di oggettivarlo, solidificandone i contenuti e conformandolo all'obiettivo che il legislatore costituzionale è parso perseguire con la riforma del 2001. È in tale ottica che, per cominciare, vanno lette le prime pronunce costituzionali successive all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, Parte Seconda della Costituzione.

1. La «tutela dell'ambiente» come materia «trasversale» e la coabitazione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni

Nella prima delle sentenze costituzionali post-riforma, la **n. 407 del 2002**, la norma censurata (contenuta nella L.R. Marche n. 19/2001) introduceva prescrizioni di maggior rigore rispetto alla normativa statale, con riguardo ad alcuni istituti di controllo e gestione amministrativa delle «attività a rischio di incidenti rilevanti». L'intervento regionale si connotava per l'introduzione di deroghe (*in melius*) rispetto alla legislazione statale, dal punto di vista della tutela ambientale. La decisione, favorevole alla Regione, fu occasione per la Corte di escludere, in linea con il suo precedente orientamento, la possibilità di identificare «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». Infatti, secondo la Corte, «una configurazione dell'ambiente come <valore> costituzionalmente protetto 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».

Un primo apparente capovolgimento di prospettiva sembrava realizzarsi già a breve distanza con la **sent. n. 536 del 2002** (nello stesso senso si veda la sent. n. 313/2006) relativa alla legge della Regione Sardegna n. 5/2002 che ampliava i limiti del calendario venatorio già fissati dalla legge statale. In quella occasione, la Corte negò la costituzionalità di simili previsioni fondando la decisione sul principio della *inderogabilità in peius* dei livelli minimi relativi al prelievo venatorio fissati al livello nazionale. Ad avviso dei giudici, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. esprime un'esigenza "unitaria" di tutela ambientale, ponendo un limite agli interventi regionali che possono pregiudicarne gli equilibri. La Corte ribadì, quindi, che la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» non è una «materia» bensì un «valore» costituzionalmente protetto, tale che non è escludibile un

intervento regionale in materie (quali il governo del territorio, la tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore assume rilievo (sent. n. 407 del 2002). Con due decisioni del **2003**, la **n. 226** e la **n. 227**, relative alla la legge della Regione Puglia n. 7/2002 e la legge della Provincia autonoma di Trento n. 24/1991, aventi ad oggetto il calendario venatorio e le specie cacciabili, riemerge l'idea che alla legislazione nazionale compete la funzione di garantire un *nucleo minimo di tutela ambientale*, salva la facoltà per le Regioni di introdurre prescrizioni solo più rigorose. Il riferimento al "nucleo minimo" emerge altresì nella **sent. n. 311 del 2003** e nella **sent. n. 391 del 2005**. In quest'ultima, la Corte sancisce l'inderogabilità alla delimitazione temporale (anche giornaliera) del prelievo venatorio fissata dallo Stato. Detta delimitazione, disposta dalla legge n. 157/1992, è infatti rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo all'esigenza di tutela ambientale mediante la predisposizione di standard minimi di tutela della fauna. Analoga *ratio* va riconosciuta alla previsione del termine giornaliero, anch'esso fissato al fine di garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Pertanto, la legge regionale, procrastinando il termine di chiusura del periodo venatorio giornaliero, avrebbe inciso sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, risultando costituzionalmente illegittima.

Con la **sent. n. 222 del 2003**, che riguardava la legge Regione Marche n. 12/2002 in tema di animali esotici, la Corte evidenziò - in base al principio di *maggiore protezione ambientale* - come quello regionale fosse un tipo «*di intervento che non attenua, ma semmai rafforza - stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale - le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi*». La Corte rigettò la questione di incostituzionalità sostenendo che la normativa regionale *de qua*, pur perseguendo interessi funzionalmente collegati alla tutela ambientale, aveva il principale obiettivo di garantire esigenze correlate alla protezione igienico-sanitaria. Richiamandosi alle già richiamate pronunce del 2002, quindi, i giudici confermano che l'ambiente si presenta come valore «trasversale», ma rimarcano altresì la circostanza che laddove gli interventi regionali interferiscono nella materia della «tutela dell'ambiente» deve escludersi che tale interferenza implichi un *vulnus* di detto parametro costituzionale, trovando titolo di legittimazione in competenze regionali riconducibili, come nel caso di specie, alla tutela della salute, ex art. 117, terzo comma, Cost. In tal modo, la Corte torna ad orientarsi verso l'idea di una "coabitazione" degli interventi normativi (che è cosa diversa dalla concorrenza di competenze).

Da questo primo gruppo di decisioni si consolidano alcuni punti fermi: a) il riconoscimento in capo allo Stato di una competenza esclusiva in materia ambientale; b) la sola facoltà per le Regioni di introdurre deroghe *in melius*, a condizione che la legislazione regionale, pur interferendo con la materia ambientale, sia esercitata sulla base di un autonomo titolo di competenza funzionalmente collegato alla tutela dell'ambiente.

2. Il divieto di introdurre deroghe maggiormente restrittive e la disciplina statale quale punto di equilibrio tra esigenze contrapposte

Con le successive pronunce del **2003**, in particolare la **n. 307** e la **n. 331**, in materia di «inquinamento elettromagnetico», la Corte aggiusta il tiro e precisa che dalla propria precedente giurisprudenza non poteva «*trarsi in generale il principio della derogabilità in melius (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato*».

Nella **sent. n. 307**, la Corte sostiene che l'introduzione da parte delle Regioni di valori-soglia più bassi rispetto a quelli fissati dallo Stato poteva essere ammissibile solo ove preordinata a tutelare la salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico, in coerenza con il principio comunitario che ammette deroghe alla disciplina comune - in specifici territori - con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati (*cf.* sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002). Tuttavia, nella fattispecie, la fissazione di valori-soglia rispondeva ad una *ratio* più complessa, solo in parte tesa a perseguire obiettivi di protezione della salute. Infatti, la fissazione di soglie diverse, ma uniformi sul territorio nazionale, avrebbe la precipua finalità di realizzare rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativi alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione. La determinazione a livello nazionale di valori-soglia inderogabili rappresenta, in questo senso, «*il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al paese*». Del resto, il trasporto dell'energia e l'ordinamento della comunicazione sono entrambe materie di competenza concorrente, per cui la legislazione regionale resta vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Pertanto, come diranno i giudici nella **sent. n. 331 del 2003**, in questo contesto, gli interventi regionali "aggiuntivi" devono ritenersi incostituzionali, a differenza del passato, perché si tradurrebbero «*in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio*».

Dalle decisioni da ultimo richiamate emerge che dove il legislatore statale ha già opportunamente bilanciato il valore ambientale con interessi di diverso tipo, in particolare con quello dello sviluppo economico ed infrastrutturale del Paese, non residua in capo al legislatore regionale alcuna possibilità di introdurre deroghe. Sembra evidente la collisione con l'orientamento precedentemente assunto nella sent. n. 536/2002, valendo così a differenziare i limiti derogabili da quelli inderogabili a seconda della materia interessata¹. In realtà, quello che sembra rilevare più chiaramente è l'applicazione da parte della Corte del criterio della ragionevolezza nella verifica relativa alle misure statali volte al bilanciamento di contrapposti interessi. Dette misure, infatti, devono soddisfare anzitutto

¹ Detta differenziazione sembra emergere anche nella sent. n. 108/2005, in materia di «parchi». La Corte, da un lato, non ammette che la legge regionale introduca deroghe *in peius* rispetto agli *standards* fissati dallo Stato relativamente ai divieti che operano nei *Parchi nazionali*; dall'altro, dichiara legittima la previsione di dette deroghe ove rilevi la disciplina delle *Aree regionali protette*, demandata al legislatore regionale per espressa previsione delle norme interposte contenute nella legge n. n. 394 del 1991.

un prevalente interesse nazionale. Hanno probabilmente contribuito alla formazione di simili posizioni tanto la necessità di garantire uniformi condizioni di concorrenza su tutto il territorio nazionale, vertendo le questioni anche in ambiti economici, quanto quella di arginare la proliferazione, nella legislazione regionale, di misure iperprotettive e talvolta prive di un concreto riscontro scientifico (in linea di continuità con il diffondersi della filosofia del «*not in my back yard*»).

Quest'ultimo orientamento troverà conferma nella **sent. n. 62 del 2005** in materia di «rifiuti radioattivi», con cui la Corte affronta diverse questioni relative una alla legge della Regione Sardegna n. 8/2003, l'altra alla legge della Regione Calabria n. 26/2003. Dette normative, con analoga disciplina, avevano dichiarato il territorio regionale «denuclearizzato» e precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori. Ad avviso dei giudici, tuttavia, *«la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto “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»*.

Sembra consolidarsi una tendenza a negare la derogabilità, sia *in pejus* che *in melius*, dei livelli di protezione ambientale fissati dallo Stato, almeno qualora si appalesi la convergenza di interessi contrapposti, il cui punto di equilibrio può essere stabilito **solo** dallo Stato, non essendo suscettibile di eccezione neppure in senso migliorativo (nello stesso senso, si veda la **sent. n. 247/2006**).

3. «Tutela dell'ambiente», «tutela della concorrenza» ed «energia»

Quanto all'interazione tra interessi territoriali – ambientali e interessi di tipo economico (nei quali rilevano competenze statali plurime che vanno dall'ordinamento civile alla tutela della concorrenza), nella **sent. n. 336 del 2005**, relativa alla «rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica», la Corte giustifica l'intervento statale sia in virtù del titolo di legittimazione in materia di «tutela della concorrenza» (attesa l'evidente incidenza che una efficiente rete di infrastrutture di comunicazione può avere sullo sviluppo economico del Paese e sulla concorrenzialità delle imprese), sia in materia di «tutela dell'ambiente». Tuttavia, i giudici precisano che la peculiare natura della competenza in materia ambientale, la quale investe e interseca altri interessi e competenze, non esclude la possibilità per il legislatore regionale di assumere tra i propri scopi la cura *«di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»* (sent. n. 407/2002; nello stesso senso, tra le altre, v. sentt. n. 222/2003 e n. 135/2005). Nella specie, i titoli di legittimazione regionale attengono tutti a materie di competenza ripartita, relative: alla «tutela della salute», per i profili inerenti alla protezione dall'inquinamento elettromagnetico; all'«ordinamento della comunicazione», per quanto riguarda «gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi» (sentenza n. 307 del 2003); al «governo del territorio», per *«tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione*

di impianti o attività» (sent. n. 307/2003). Nella sent. n. 336 cit., come nella successiva **sent. n. 182 del 2006**, la Corte torna a legittimare interventi regionali emanati nell'esercizio di potestà concorrenti. Le Regioni, quindi, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato. Ancora, in materia di «elettrosmog», nella sent. **sent. n. 450 del 2006**, la Corte ribadisce (come già nella sent. n. 336/2005) che quello contenuto d.lgs. n. 259 del 2003 costituisce *«espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre, a carico degli stessi, oneri o canoni»*. La finalità della norma (art. 93, d.lgs. n. 259/2003) è anche quella di tutelare la concorrenza (*rectius*: *«garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore»*). Nel caso in esame (L.R. Valle d'Aosta n. 25/2005), le norme impugnate sono in contrasto con il suddetto decreto in quanto la previsione del potere della G.R. di determinare la misura degli oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA, è suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale.

Al contrario, nella **sent. n. 246 del 2006**, la Corte aveva salvato le disposizioni contenute nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 26/2004, in materia di disciplina dell'energia, attribuita alla potestà legislativa concorrente. La legge regionale in questione, benché tra i suoi obiettivi in campo energetico individuasse la riduzione delle emissioni inquinanti e la garanzia di condizioni di compatibilità ambientale da assicurare sempre nello svolgimento di determinate attività, non invadeva l'ambito di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, in quanto non determinava alcun effetto derogatorio agli standard di protezione minima degli equilibri ambientali stabiliti dallo Stato, né assegnava alla Regione il compito di fissare valori-limite per le emissioni, ovvero standard di protezione ambientale.

Da un lato, la Corte sembra legittimare, di volta in volta, l'intervento normativo (statale o regionale) di maggior protezione dell'interesse ambientale; dall'altro, sembra legittimare interventi regionali in materie concorrenti e residuali che, sebbene attengano anche a profili di tutela ambientale, non risultano derogatori rispetto agli standard minimi di protezione fissati dallo Stato.

Il profilo dell'equilibrio tra esigenze contrapposte viene in rilievo nella **sent. n. 116 del 2006**, in tema di «utilizzo in agricoltura di O.G.M. autorizzati a livello comunitario», dove la Corte sostiene la riconducibilità del d.lgs. n. 224/2003 (che recepisce la Direttiva 2001/18/CE) alla tutela dell'ambiente e della salute. La specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, *«rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute»*. Inoltre, l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse ambientale e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di *«indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze*

scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici» (sent. n. 282/2002). Inoltre, l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il «*punto di equilibrio fra esigenze contrapposte*», che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale.

4. Limiti alla competenza esclusiva statale: i due livelli in cui si esplica il principio collaborativo

La **sent. n. 62/2005** (sopra richiamata), tuttavia, è rilevante anche per il profilo concernente la necessaria «collaborazione» - con le amministrazioni regionali - nei procedimenti volti alla realizzazione di interventi statali di significativo impatto sui singoli territori. La pronuncia in questione, infatti, aveva altresì ad oggetto la censura proposta dalla Regione Basilicata vs il D.L. n. 318/2003 (convertito dalla legge n. 368/2003), ritenuto lesivo della competenza concorrente regionale in materia di «tutela della salute», «protezione civile» e «governo del territorio». L'intervento statale, volto a realizzare un impianto nazionale per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, era pienamente legittimato, secondo la Corte, dalla competenza esclusiva statale in materia ambientale. Tuttavia, i giudici dichiareranno la parziale incostituzionalità di detto decreto, il quale non prevedeva idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della Regione nel cui territorio l'opera era destinata ad essere realizzata. Quando gli interventi statali concernono l'uso del territorio, occorre garantire «*opportune forme di collaborazione*» (cfr. sent. n. 303/2003) con le Regioni interessate. Rispetto alle previsioni *de qua* contenute nel decreto impugnato, se, da un lato, la Corte giudica «sufficiente» - ai fini dell'individuazione del sito ove collocare il deposito nazionale - la previsione di un'intesa in sede di *Conferenza unificata*², dall'altro, reputa carente la mera «*validazione*» del sito da parte del Consiglio dei Ministri nella fase di localizzazione e realizzazione dell'impianto. Ad avviso della Corte, infatti, tenuto conto che l'interesse territoriale considerato è quello della Regione ove l'opera verrà ad essere ubicata, non basterebbe il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata «*il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola Regione interessata*» (*ex pluribus*: sentt. n. 338/1994, n. 242/1997, n. 303/2003 e n. 6/2004)³.

² Anzi, la Corte aggiunge che ove l'intesa non venga raggiunta, lo Stato deve essere posto comunque nelle condizioni di assicurare la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto. Pertanto, è legittima la previsione del decreto secondo cui, in caso di mancata intesa, l'individuazione del sito è rimessa ad un provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato previa delibera del Consiglio dei ministri, «*e dunque col coinvolgimento del massimo organo politico-amministrativo, che assicura il livello adeguato di relazione fra organi centrali e autonomie regionali costituzionalmente garantite*».

³ In particolare, nella decisioni cui la stessa Corte fa espresso rinvio, emerge la possibilità che siano previsti due distinti livelli di partecipazione/collaborazione: quello che vede coinvolte l'insieme delle Regioni e quello che vede coinvolta la sola Regione direttamente interessata. Dette previsioni «*realizzano sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati; senza che manchino, ovviamente, strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative non conformi alla doverosa leale collaborazione tra Stato e Regioni*» (sent. n. 6/2004).

La Corte, pertanto, rimarca l'esistenza di due possibili livelli di coinvolgimento delle Regioni nei procedimenti di realizzazione di opere che, pur di interesse nazionale, non si devono tradurre in un *vulnus* delle competenze regionali. Il sistema conferenziale è solo uno dei due livelli considerati. Con la decisione richiamata inizia ad emergere un principio cardine per la giurisprudenza costituzionale in materia ambientale: quello della leale collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali interessati, il quale trova espressione anche nei moduli procedurali di coordinamento infrastrutturale, come la conferenza di servizi.

Nella **sent. 135 del 2005** in materia di «attività a rischio di incidente rilevante», la Corte riconosce che - ai fini di un'effettiva tutela ambientale - oltre al potere di disciplinare uniformemente tutto il territorio nazionale, ben possono essere riservate allo Stato le potestà amministrative necessarie a garantire l'adeguatezza degli standard di precauzione. In tal modo, la concorrenza di verifiche ispettive (disposte sia dalla Regione che dallo Stato, a norma del d.lgs. n. 334/1999) rende indispensabili forme di reciproca informazione e collaborazione, prevedendo, come fa il predetto provvedimento, *«che il decreto del Ministro dell'ambiente con cui verranno stabiliti i criteri delle verifiche ispettive sia emanato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni»*.

5. Tutela dell'ambiente, limiti al principio di autosufficienza e libera circolazione delle cose e delle persone (ex art. 120, primo comma, della Costituzione)

Nella **sent. n. 161 del 2005**, la legge regionale lucana poneva un generale divieto - per chiunque conduca impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti nel territorio della regione - di accogliere rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni. Tale divieto, legittimo per quanto concerne i rifiuti urbani «non pericolosi», sarebbe stato incostituzionale nella parte in cui trovava applicazione anche per tutti gli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale, in quanto lesivo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dei principi fondamentali contenuti nel decreto legislativo n. 22/1997 (Decreto «Ronchi»). Infatti, il cd. «principio dell'autosufficienza locale» nello smaltimento dei rifiuti vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per gli altri. Per questi ultimi opera il criterio della «vicinanza» degli impianti di smaltimento appropriati, teso più che altro a *«ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento»*⁴. A tal proposito, un altro profilo della decisione merita di essere evidenziato. La normativa regionale così strutturata integrava altresì la violazione del vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, secondo il quale è vietata ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni (già sent. n. 62/2005).

⁴ A siffatto criterio sono stati ritenuti soggetti i rifiuti speciali (sent. n. 505/2002), sia pericolosi (sent. n. 281/2000) che non pericolosi (sent. n. 335/2001).

6. La «tutela dell'ambiente»: da «bene immateriale» a «bene della vita, materiale e complesso»

La giurisprudenza costituzionale che si sviluppa a partire dal 2007 appare in controtendenza rispetto ai suoi precedenti, nonostante alcuni profili fossero già in parte emersi, benché con minore perentorietà.

Nella **sent. n. 367 del 2007**, la Corte si è pronunciata su una serie di questioni sollevate dalle Regioni Toscana, Piemonte e Calabria vs numerose disposizioni contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006 (correttivo al «Codice dei Beni culturali»). La pronuncia è rilevante principalmente sotto due profili: quello del rapporto tra *paesaggio* ed *ambiente*, quello del limite dell'azione legislativa regionale in ambiti di competenza affini alla materia dell'ambiente e del paesaggio. Quanto al primo, tenuto conto del fatto che da sempre la Corte si è dimostrata tendenzialmente orientata a considerare la materia del paesaggio attinente all'ambiente, non deve stupire se in detta decisione i giudici arrivano ad affermare che *paesaggio*, *ambiente* e *governo del territorio* attengono sostanzialmente al medesimo oggetto, differendo tuttavia nelle finalità perseguite dalle rispettive discipline. Di qui, l'assorbimento del «paesaggio» nella materia «ambiente». Pertanto, *«la 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 tal modo, la Corte dichiarava infondate le censure dedotte dalle Regioni nei confronti della normativa statale che attribuiva valore vincolante al parere - reso dalle Sovrintendenze - in ordine alla compatibilità paesaggistica degli interventi per i quali è richiesta apposita autorizzazione regionale.

La successiva **sent. n. 378 del 2007** aveva ad oggetto la legislazione provinciale trentina in materia di rifiuti e di habitat naturali, dichiarata incostituzionale dalla Corte, la quale abbandonava quella che era stata la sua precedente ricostruzione dell'ambiente quale «*bene immateriale*», osservando che *«quando si guarda all'ambiente come ad una <materia> di riparto..., è necessario tener presente che si tratta di 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 componenti»*.

La Corte inizia a configurare l'ambiente non più come «valore costituzionale», talvolta connotato da eccessiva indeterminatezza, ma come «materia» in senso tecnico, esprimendo la tendenza ad «oggettivare» la dimensione ambientale al fine di conferirle maggior certezza applicativa. Tale nuovo orientamento è del tutto evidente laddove si faccia memoria di quanto sostenuto agli inizi, nella *sent. n. 407/20002*, dove era stata esclusa l'esistenza di una materia vera e propria dal *«momento che non sembra(va) configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata»*.

Una volta stabilito che l'ambiente non è «solo» un valore ma anche un **bene tangibile e oggettivo**, quindi qualcosa di meno evanescente, la Corte sposa l'idea dell'impossibilità

ontologica di frazionarlo e, conseguentemente, di parcellizzarne le forme di tutela attraverso normative regionali differenziate. La Corte, infatti, osserva che *«occorre guardare all'ambiente come < sistema >, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto. La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola < ambiente > la parola < ecosistema >. Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sent. n. 151 del 1986) ed assoluto (sent. n. 210 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come < materia trasversale >, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi. Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato».*

Che la legislazione statale in materia di ambiente costituisca un limite alle potestà legislative regionali non è una novità. Tuttavia, ciò che risalta nella pronuncia richiamata è che la funzione di detto limite sia correlata alla tutela dell'ambiente come *« sistema complessivo »*. La Corte, pertanto, sembra accogliere definitivamente la teoria biologica (*« olismo »*) che sottolinea l'importanza dell'organismo come totalità, attribuendogli maggiore valore di compiutezza rispetto alla somma delle parti in cui è suddiviso.

Richiamandosi espressamente alla predetta decisione, nella **sent. n. 62 del 2008**, riguardante alcune disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4/2006, la Corte ribadisce che la disciplina ambientale, scaturente dall'esercizio di una competenza esclusiva statale, cui è stato ricondotto il settore dei rifiuti, *« viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato »* (sent. n. 378/2007). La legge provinciale era illegittima *in parte qua* perché introduceva l'esenzione

per i rifiuti pericolosi dall'obbligo del formulario d'identificazione in contrasto con il d. lgs. n. 152 del 2006 («Codice Ambiente»), destinato in ogni caso a prevalere.

Allo stesso modo, nella **sent. n. 104 del 2008**, la Corte fa definitivamente propria la nozione, utilizzata nella **Dichiarazione di Stoccolma** del 1972, secondo la quale per «ambiente ed ecosistema» deve intendersi quella parte di «biosfera» che riguarda l'intero territorio nazionale. Di seguito, i giudici non solo sottolineano con rinnovato vigore che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come entità organica, dettando norme di tutela che hanno ad oggetto *«il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto»*, ma anche che detta disciplina *«inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale <primario> (sent. n. 151/1986) ed <assoluto> (sent. n. 641/1987)»*. Inoltre, la disciplina statale (*rectius*: «unitaria») del «bene» ambiente *«deve garantire (come prescritto anche dal diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore»*. Se questo è vero, tuttavia, anche in questa occasione la Corte ammette l'esistenza, accanto al bene giuridico «ambiente», di altri beni giuridici ad esso afferenti, ma relativi a interessi - giuridicamente tutelati - diversi, tornando così a parlare di ambiente come materia «trasversale». Sul medesimo oggetto, cioè, insistono interessi che riguardano sia la «conservazione» dell'ambiente, sia *«le sue utilizzazioni»*. Il ragionamento della Consulta è funzionale alla sua conclusiva affermazione circa la prevalenza della disciplina statale su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome. Ciò implica che le norme statali di tutela ambientale rappresentano (*rectius*: funzionano come) *«un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza»*. Resta certamente salva, nella ricostruzione dei giudici costituzionali, la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più rigorose nell'esercizio di competenze che vengano a contatto con quella ambientale. Ciò, tuttavia, se vale a configurare in tal senso la natura «trasversale» di detta competenza statale, non vale a ritenere, come vorrebbero alcune Regioni, che la materia ambientale non sia una materia in senso tecnico. Al contrario, sostiene la Corte, *«l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale»*. Il richiamo al principio di «leale collaborazione» da parte delle Regioni ricorrenti, invocato nel senso di ritenere ogni intervento statale in materia di ambiente subordinato all'osservanza di detto principio (nella specie ritenuto violato per la mancata previsione di strumenti di dialogo e di intesa fra Stato e Regioni), è considerato insussistente⁵. Nello stesso senso, **sentt. n. 105 e n. 142 del 2008**.

La **sent. n. 214 del 2008** riguardava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 5/2006, il quale – in tema di «siti inquinati» – stabiliva che i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dovevano essere conclusi dai comuni sulla base della legislazione vigente (cioè del d.lgs. n. 22 del 1997) alla data del

⁵ A dire dei giudici: *«Le Regioni Veneto e Lombardia[...] non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva»*.

loro avvio. La norma regionale si poneva in contrasto, come rilevato dal giudice rimettente, con l'art. 265, co. 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 (il quale dispone che le norme in materia ambientale, ivi contenute, sono applicabili a tutte le situazioni «*non irreversibilmente definite*» alla data della loro entrata in vigore), violando così la competenza statale esclusiva in tema di «*tutela dell'ambiente*». La questione è stata giudicata fondata. La decisione è una delle prime emesse a seguito dell'adozione del D.lgs. n. 152/2006. La nuova previsione, secondo la Corte, esprime chiaramente il *favor* del legislatore statale per l'applicazione della disciplina sopravvenuta in riferimento non solo ai procedimenti in corso, ma anche ai procedimenti già conclusi, riconoscendo in relazione a questi ultimi – con una formula di non dubbia interpretazione – la facoltà di proporre istanza di rimodulazione degli interventi già autorizzati, ma non realizzati, sia pure nelle forme ed entro i limiti sopra richiamati. In contrasto con detta previsione, la norma regionale censurata escludeva la facoltà che gli interventi di bonifica già autorizzati in forza del regime previgente potessero essere rimodulati alla luce della nuova disciplina, rivelando un disfavore per l'applicazione di quest'ultima. La Corte a tal proposito, quindi, ribadiva – in base alla sua costante giurisprudenza - che le Regioni, nell'esercizio di proprie competenze, possono perseguire anche finalità di tutela ambientale, ma ciò può ammettersi solo «*ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente*». Inoltre, la normativa ambientale costituisce un «*limite*» alla disciplina che le Regioni dettano in altre materie di loro competenza, «*per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato*». Infatti, spetta a quest'ultimo tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente, in modo da evitare che un'eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa, sacrifichi eccessivamente gli altri interessi considerati dalla legge statale nel fissare i cc.dd. valori-soglia.

Allo stesso modo – in tema di “prelievi venatori” – nella **sent. n. 250 del 2008**, i giudici dichiarano illegittime alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 2/2007 che stabilivano l'approvazione annuale di una cd. “legge-provvedimento dei prelievi in deroga” (senza verifica della sussistenza di un danno effettivo), introducendo di fatto un sistema di deroga ordinario, in contrasto con la normativa comunitaria e con gli standard minimi ed uniformi di tutela della fauna. Se è vero che la direttiva 79/409/CEE riconosce alle Regioni un potere di deroga, questo è del tutto «eccezionale». Dal raffronto tra la norma statale e le norme regionali impugnate sarebbe emerso, secondo la Corte, che il legislatore regionale, nello stabilire che l'esercizio delle deroghe potesse avvenire attraverso una legge-provvedimento, introduceva una disciplina in contrasto con quanto previsto dal legislatore statale all'art. 19-bis, introdotto nella legge n. 157/1992, in analogia con la citata direttiva. In particolare, l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge avrebbe precluso l'esercizio da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri del potere di annullamento - ivi previsto - dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni, che fossero in contrasto con la suddetta direttiva e con la stessa legge n. 157. Detto potere di annullamento, infatti, è finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della

fauna selvatica su tutto il territorio nazionale rappresentando il limite inderogabile da parte dei legislatori regionali.

7. Competenze legislative primarie delle Province autonome in ambiti afferenti alla tutela ambientale

Al contrario, in parziale controtendenza con quanto sopra ricostruito, nella **sent. n. 104 del 2008**, a ben vedere, la Corte dichiarava l'incostituzionalità dell'art. 1, co. 1226, legge n. 296/2006, nella parte in cui obbligava le Province autonome di Trento e Bolzano a rispettare i criteri minimi uniformi che sarebbero stati definiti da un D.M. oggetto di successivo ricorso proprio da parte della Provincia di Trento. Nella **sent. n. 329 del 2008**, infatti, la Provincia trentina chiedeva l'annullamento di alcune disposizioni del D.M. dell'Ambiente 17/10/2007 recante «*Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)*». Il caso di specie concerneva un momento essenziale del procedimento di individuazione dei siti ZSC e ZPS, e cioè l'adozione da parte della Provincia autonoma delle cc.dd. «misure di conservazione», cioè di quelle norme che costituiscono lo statuto vincolistico della ZSC o della ZPS. Come già emerso nella sent. n. 104/2008, infatti, ai sensi dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, le Province autonome hanno una potestà legislativa «primaria» in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna», per cui spetta ad esse dare concreta attuazione per il loro territorio alla direttiva 92/43/CEE ed alla direttiva 79/409/CEE. I giudici, cioè, accolgono l'eccezione sollevata dalla Provincia ricorrente che lamenta l'illegittimità dell'utilizzo di uno strumento sub-legislativo (D.M.) da parte dello Stato.

Lo Stato, in virtù della predetta prescrizione statutaria, non può imporre alle Province autonome di conformarsi, nell'adozione delle misure di conservazione, «*ai "criteri minimi uniformi" di un emanando decreto ministeriale*», che risulta così illegittimo per contrasto con la citata sent. n. 104/2008.

Al contrario, nella **sent. n. 387 del 2008**, la Corte osserva che la materia «tutela dell'ambiente» non è contemplata nello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, con la conseguenza che tutti gli oggetti, che non rientrano nelle specifiche e delimitate competenze attribuite alle Province autonome, rifluiscono nella competenza generale dello Stato in suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale. Non rileva a tal proposito la competenza primaria della Provincia autonoma in materia di «caccia». A fronte della competenza legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, infatti, spetta comunque allo Stato la determinazione degli standard minimi ed uniformi di tutela della fauna, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. Il fondamento di tale competenza esclusiva statale si rinviene nell'esigenza di garantire su tutto il territorio nazionale soglie di protezione della fauna che si qualificano come «minime», nel senso che costituiscono un vincolo rigido sia per lo Stato sia per le Regioni – ordinarie e speciali – a non diminuire l'intensità della tutela. In materia di protezione della fauna, assume

particolare rilievo la disciplina rigorosa dei prelievi venatori in deroga, in quanto le eccezioni alle regole generali sulle modalità e sui limiti dell'esercizio venatorio rischiano di incidere negativamente, **se non abbastanza dettagliate**, sulla conservazione delle diverse specie animali. Le finalità ed i limiti delle possibili deroghe formano, peraltro, oggetto della direttiva 79/409/CEE. La norma provinciale censurata, contenuta nella legge della Provincia di Bolzano n. 10/2007, «*si presenta carente sotto il profilo della accurata delimitazione delle deroghe, giacché non prevede che nel relativo provvedimento siano indicate le finalità della deroga*», elencate tassativamente invece nella direttiva 79/409/CEE ed espressamente richiamate dall'art. 19-bis della legge n. 157/1992.

Una simile previsione, in sostanza, si tradurrebbe in una deroga *in pejus* delle soglie minime di protezione della fauna stabilite al livello comunitario prima, a livello statale poi.

A ben vedere, invece, la Corte ammette che la competenza provinciale «primaria» permette la deroga *in melius*. La norma provinciale censurata prevede che la licenza per le specie appartenenti ad alcune famiglie (dei canidi, mustelidi, felidi, ecc..) sostituisce, ad ogni effetto, limitatamente ai giardini zoologici, la dichiarazione di idoneità rilasciata dalla Commissione scientifica CITES (istituita in esecuzione della Convenzione di Washington sul commercio internazionale di specie di flora e fauna minacciate di estinzione). Il d.lgs. n. 73 del 2005 prevede invece che il rilascio della licenza sostituisca "sempre" la dichiarazione di idoneità di cui sopra. Nel circoscrivere la valenza sostitutiva della licenza solo ad alcune specie animali, la normativa provinciale si presenta come più restrittiva e quindi più rigorosa sul piano della tutela della fauna. Poiché la limitazione della competenza primaria provinciale in materia di parchi è fondata sull'esigenza di attribuire allo Stato la fissazione degli standard minimi e uniformi di tutela, la suddetta competenza non può subire compressioni quando la legge provinciale non scenda sotto la soglia minima di tutela, ma, al contrario, detti norme di maggior rigore sulla protezione della fauna. Inoltre, la competenza primaria in materia di «caccia e pesca, agricoltura e foreste», attribuita alla Provincia autonoma dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, trova valorizzazione, da parte della Corte nel riconoscere che l'attribuzione assessorile del potere di rilasciare o negare la licenza per l'apertura di un giardino zoologico «*non incide sulla garanzia del rispetto degli standard minimi, ma costituisce una funzione amministrativa, che, ai sensi Statuto speciale spetta, nella materia de qua, alla Provincia autonoma di Bolzano*».

8. Disciplina dei «rifiuti»: sintesi della giurisprudenza costituzionale

La **sent. n. 61 del 2009** è occasione per ridefinire sinteticamente la giurisprudenza della Corte in materia di «rifiuti». Pertanto, detto profilo materiale: a) rientra nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (già sent. n. 10 del 2009; sentt. nn. 277 e 62 del 2008) per cui non può riconoscersi una competenza regionale nella medesima materia; b) le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, devono rispettare la normativa statale di tutela ambientale, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati (v. sentt. n. 104 e n. 105

del 2008). Così facendo, le discipline regionali incidono sul bene materiale ambiente, ma non al fine di tutelarlo, in quanto già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì al fine di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Inoltre, la Corte precisa come va intesa la ricorrente dizione utilizzata nella sua giurisprudenza, secondo la quale lo Stato stabilisce «*standard minimi di tutela*» e cioè che lo Stato assicura una tutela «*adeguata e non riducibile dell'ambiente*». Quanto detto implica, ad esempio, che le Regioni non possono modificare la nozione di «rifiuto». Tuttavia, nella sent. richiamata, i giudici salvano la norma contenuta nella legge della Regione Valle d'Aosta n. 31/2007 che concerne le cosiddette «*isole ecologiche*». La disposizione impugnata stabilisce le «*isole ecologiche*» assicurano «*il raggruppamento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani in frazioni omogenee ai fini della raccolta e del successivo avvio alle operazioni di smaltimento e recupero*», e precisa che dette operazioni sono cosa diversa dalle «*operazioni di smaltimento e recupero*» e come tali non sono assoggettabili alle procedure autorizzative di cui agli artt. 208 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006. Dette isole ecologiche corrispondono ai «*centri di raccolta*», per la cui disciplina il Codice Ambiente rinvia ad un emanando D.M. dell'ambiente, sentita la Conferenza Unificata Stato-Regioni. Il D.M., emanato nell'aprile 2008, prevede, esattamente come la norma regionale impugnata, che la disciplina di tali centri non sia subordinata ad autorizzazione, ex artt. 208 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevista per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti. Pertanto, «*la disciplina dettata dalle disposizioni regionali risponde soltanto ad esigenze di coordinamento regionale e non dispone una disciplina dei rifiuti di minor rigore rispetto alla disciplina statale*», né risulta in contrasto con il diritto comunitario (Dir. 2008/98/CE).

9. Il criterio della «prevalenza» e le competenze regionali concorrenti e residuali: quando non rileva il principio collaborativo

Nella **sent. n. 88 del 2009** viene censurata la disposizione contenuta nella legge n. 244 del 2007, che integra l'art. 14, co. 2, del d.lgs. n. 387 del 2003, concernente il contenuto delle direttive che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emana relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche. La Regione Veneto ricorrente ritiene che, in forza di tale previsione, adottata senza il confronto con le Regioni, l'Autorità sarà legittimata ad emanare direttive che interferiranno sull'autonomia regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia: ciò lederebbe gli artt. 117 e 118 Cost., ed il principio di leale collaborazione. La Corte premette che senza dubbio l'operato dell'Autorità incide sulla materia energetica, oggetto di potestà legislativa concorrente, ma ricorda come, con riguardo a tale ambito di competenza regionale, abbia già ritenuto in linea di principio non difforme dalla Costituzione «*riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative*» (sent. n. 6/2004), sia pure a seguito dell'introduzione di adeguati meccanismi di leale collaborazione, «*solo*» ove ritenuti costituzionalmente necessari. Tuttavia, la Corte ritiene che le previsioni della norma impugnata, «*in ragione delle finalità cui appaiono ispirate e dell'obiettivo fascio di interessi che ne vengono incisi, siano riconducibili, con un **giudizio di prevalenza** rispetto alla materia dell'energia, a materia di competenza esclusiva dello Stato*», quali la *tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente*. Le direttive che l'Autorità

deve adottare, infatti, esprimerebbero «*il punto di sintesi tecnicamente necessario per assicurare ... l'assetto concorrenziale del mercato con modalità e forme compatibili rispetto al prioritario obiettivo di incentivare l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili, a fini di tutela ambientale*». Pertanto, i contestati poteri attribuiti all'Autorità dalla norma censurata «*si trovano all'incrocio delle competenze esclusive dello Stato*» nelle materie sopra dette. Per questo, pur ripercuotendosi su competenze regionali in materia di energia, la norma statale censurata «*è caratterizzata dalla finalità prevalente di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale*». Secondo tale ricostruzione, quindi, le censure mosse in forza degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione non sono fondate.

L'allocazione della funzione amministrativa in materie riservate alla competenza esclusiva statale spetta alla legge statale. In tali casi, la Costituzione non impone l'adozione dei meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa, solo quando vi sia una "concorrenza di competenze" statali e regionali, ove "non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri" (sent. n. 219/2005).

10. La giurisprudenza costituzionale nel 2009 e il Codice Ambiente (in generale)

Nella prima metà del 2009, numerose sono state le decisioni costituzionali che hanno riguardato l'ambiente ed in particolare le norme contenute nel d.lgs. n. 152/2006. Il Codice Ambiente è stato fatto oggetto di molteplici censure da parte delle Regioni. Complessivamente, tuttavia, la posizione dei giudici costituzionali si è mostrata coerente con i precedenti orientamenti della Corte, con la conseguenza di aver salvato quasi in toto le disposizioni statali. Tra le più rilevanti, meritano di essere segnalate le decisioni **n. 225**, **n. 232**, **n. 246**, **n. 247** e **n. 249**.

Per quanto concerne la **sent. n. 225 del 2009**, le questioni esaminate sono suddivise in gruppi. Un primo gruppo è costituito dalle censure proposte avverso l'intero decreto legislativo per presunti vizi del procedimento di formazione dello stesso, lamentando, le Regioni, la mancata possibilità di esprimere parere in sede di Conferenza unificata. Queste censure sono state dichiarate dalla Corte infondate, in quanto non solo il principio di leale collaborazione non si applica al processo legislativo, ma nemmeno è plausibile che la Conferenza possa bloccare il procedimento legislativo rifiutando il parere. Un secondo gruppo di questioni sono proposte in riferimento a disposizioni della prima e della seconda parte del d.lgs. n. 152 del 2006. Tra queste, alcune sono infondate in quanto secondo la Corte non sussiste un obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva. Un terzo gruppo di questioni riguarda, infine, specifiche disposizioni in materia di VAS. In riferimento a ciò la Corte rammenta che (sent. n. 398/2006) ha già avuto occasione di affermare «*che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia tutela dell'ambiente*». Se è vero, infatti, che la VAS interviene nell'ambito di piani o programmi statali o regionali, che

possono afferire a qualsiasi ambito materiale (trasporti, energia, telecomunicazioni, agricoltura, etc.), essa non è tuttavia riferibile a nessuno di questi, giacché la valutazione ha ad oggetto unicamente profili di compatibilità ambientale e si pone solo come uno strumento conoscitivo e partecipativo nella scelta dell'autorità che propone il piano o programma, al solo fine di assicurare che venga salvaguardato e tutelato l'ambiente. La Corte si pronuncia per l'infondatezza derivante dall'assoluta libertà dello Stato, in materia, di coinvolgere o meno le Regioni nel procedimento amministrativo, o di stabilire quali atti sottoporre a VAS, o di disciplinare comunque la procedura. In altri casi l'infondatezza derivava dalla possibilità di interpretare le norme in senso conforme alla tutela delle prerogative regionali.

Le **Sentenze n. 232 e n. 247 del 2009** vanno segnalate per i profili di accoglimento delle censure sollevate dalle Regioni ricorrenti, per lo più riguardanti la violazione del principio di leale collaborazione.

In particolare, nella prima (**n. 232**), la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152/2006 (art. 57, comma 1, lettera b), art. 58, comma 3, lettera a) e lettera d)), nella parte in cui non prevedono il coinvolgimento delle Regioni attraverso il previo parere della Conferenza unificata. Le norme impugnate (artt. 55, 57, 58, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 116, 117) appartengono alla Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolata «*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*» e, in particolare, fanno parte della sezione I «*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*», tutte riconducibili, secondo i giudici, alla materia «*tutela dell'ambiente*». Pertanto, nel merito delle singole questioni, la Corte dichiara inammissibili, ovvero infondate quasi tutte le censure prospettate. Nei soli **tre** casi suddetti dichiara **illegittime** le disposizioni impugnate. Per quanto concerne il **primo**, la Regione Emilia-Romagna censura l'art. 57, comma 1, lettera b), poiché, attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri l'approvazione del programma nazionale di intervento senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni, violerebbe i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. La questione è fondata limitatamente a quel che concerne la previsione secondo cui il programma nazionale di intervento è un atto suscettibile di produrre significativi effetti indiretti anche nella materia del governo del territorio, di competenza concorrente. Il principio di leale collaborazione istituzionale richiede, pertanto, il coinvolgimento delle Regioni nella forma del parere. La questione non è invece fondata nella misura in cui il coinvolgimento regionale si pretende sia garantito tramite "intesa" in Conferenza Stato-Regioni. Per quanto concerne il **secondo**, alcune Regioni censurano la norma che individua le competenze del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. La censura muove dalla presunta violazione degli artt. 117 e 118 e del principio di leale collaborazione, poiché la disposizione attribuisce al Ministro funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo, senza alcun coinvolgimento delle Regioni. La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati. Le generali funzioni di programmazione e finanziamento che il Codice Ambiente assegna al Ministro, sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio. Nella fattispecie, pertanto, il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle Regioni e la norma va dichiarata illegittima nella parte in cui non stabilisce che la programmazione ed il finanziamento degli interventi

in difesa del suolo avvengano sentita la Conferenza unificata. La declaratoria di illegittimità costituzionale, a ben vedere, non riguarda nè il potere di controllo, attribuito al Ministro dell'ambiente, in quanto le funzioni di controllo riguardano esclusivamente attività di competenza statale, né la pretesa di prevedere «l'intesa» in Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto concerne il **terzo**, le ricorrenti impugnano la previsione secondo cui al Ministro dell'ambiente compete identificare le «*linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali*», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione. La **questione è fondata** limitatamente al fatto che i compiti attribuiti al Ministro sono sicuramente tali da produrre effetti indiretti sulla materia del «governo del territorio» e dunque il loro esercizio richiede un «cointeresamento» delle Regioni da realizzare nella forma del «**parere**» della Conferenza unificata.

Analogamente, nella **sent. n. 247**, è stata ritenuta fondata la questione di illegittimità sollevata in relazione all'art. 265 comma 3 (in tema di promozione della ricerca in materia di bonifica ambientale), solo relativamente al profilo di violazione del principio di leale collaborazione. La norma prevede che il Ministro dell'ambiente (di concerto con quelli dell'istruzione, università e ricerca e delle attività produttive) individui con decreto le forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le università e presso le imprese e i loro consorzi. Secondo la ricorrente essa lederebbe: a) l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuirebbe ad organi dello Stato competenze regolamentari nella materia della ricerca scientifica, attribuita alla competenza concorrente; b) l'art. 119 Cost. in quanto, senza che ne sussistano le condizioni, prevederebbe forme di incentivazione in un ambito materiale non di esclusiva competenza statale. Essa, da ultimo, risulterebbe lesiva anche del principio di leale collaborazione, non essendo contemplato, nel procedimento di individuazione delle predette forme di promozione e incentivazione, alcun coinvolgimento delle Regioni. Le prime due censure non sono fondate per il ripetuto argomento dell'esclusività della competenza statale su tutta la materia. La terza invece è fondata. Infatti, è lo stesso legislatore nazionale che, attraverso il coinvolgimento del Ministro dell'istruzione, ha inteso valorizzare il profilo normativo connesso con la tematica della ricerca scientifica e tecnologica, materia questa effettivamente assegnata alla competenza concorrente. In tale ottica è necessario prevedere che nella fase di attuazione della disposizione e, quindi, sia per ciò che riguarda l'individuazione delle forme di promozione ed incentivazione sia per ciò che riguarda la loro concreta realizzazione, debba essere previsto il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali.

Nella **sent. n. 246**, le ricorrenti censurano gruppi di disposizioni contenute nella parte terza (concernente la difesa del suolo, la tutela delle acque dall'inquinamento, la gestione delle risorse idriche) del decreto 152, e nello specifico: gli artt. 135 e 136 sulle **sanzioni amministrative in materia di inquinamento idrico**; gli artt. 141, da 144 a 160, 166, 170 sulla **gestione delle risorse idriche**; gli artt. 172 e 176 relative alle **norme transitorie e finali**. La Corte accoglie esclusivamente la questione relativa all'art. 148, co. 3, ma la declaratoria di incostituzionalità è parziale, riguardando la sola parte in cui è previsto che «*I bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità d'ambito e loro variazioni sono*

pubblicati mediante affissione ad apposito albo, istituito presso la sede dell'ente». Si tratta, infatti, di una disciplina di dettaglio che regola una specifica modalità di pubblicità, incidente sulla materia dei servizi pubblici locali, senza che possano essere invocati titoli competenziali statali quali la tutela della concorrenza o la tutela dell'ambiente.

11. La giurisprudenza costituzionale nel 2009 e il Codice Ambiente (in particolare: «la disciplina della gestione dei rifiuti»)

La **Sent. n. 249/2009** ha ad oggetto una serie di disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 in materia di disciplina della «**gestione dei rifiuti**». Nel complesso, va osservato che sono state accolte soltanto alcune impugnazioni relative all'esercizio dei poteri sostitutivi, statali e regionali, e al principio di leale collaborazione, avendo la Corte ricondotto le altre norme censurate per lo più alla materia ambientale, cioè ad una competenza esclusiva statale. Tuttavia, si ritiene di un certo interesse quanto chiarito dalla Corte in relazione ad alcune fattispecie. Ciò riguarda in particolare le censure mosse nei confronti dell'art. 191 del Codice Ambiente: - l'individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale (lettera *f*); - il piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale (lettera *g*); - i criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini dell'elaborazione dei piani regionali e la determinazione delle linee-guida per gli ambiti territoriali ottimali (lettera *m*); - le linee-guida per la definizione delle gare d'appalto per l'assegnazione della concessione del servizio per la gestione integrata dei rifiuti (lettera *n*); - le linee-guida inerenti le forme e i modi della cooperazione fra gli enti locali anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nell'ambito territoriale ottimale (lettera *o*). A tal proposito, occorre precisare che, quanto alle lettere *f*) e *g*), il legislatore ha espressamente previsto una clausola di salvezza delle attribuzioni costituzionali delle regioni, oltre a una necessaria interlocuzione con la Conferenza unificata; allo stesso modo, per le lettere *m*), *n*) e *o*), s'impone un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Secondo la Corte, la disciplina dell'individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale (lettera *f*) non viola la competenza regionale in tema di approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti di cui all'art. 19, co. 1, d.lgs. 22/97, avendo quest'ultimo a oggetto, in armonia con l'art. 117 Cost., i soli impianti territorialmente localizzati e non quelli di «*preminente interesse nazionale*», sicché non risulta violato nemmeno l'art. 76 Cost. Inoltre, proprio la dimensione nazionale dell'interesse considerato garantisce il rispetto del principio di sussidiarietà, e quindi di quello di leale collaborazione, tenuto conto del coinvolgimento, di tipo consultivo, della Conferenza unificata (a giudizio della Corte il parere risulta una forma di coinvolgimento sufficiente, incidendo la predetta attività su competenze regionali concorrenti come il governo del territorio e la tutela della salute, in ordine alle quali spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali). Nemmeno la previsione della competenza statale circa la predisposizione di un piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale (lettera *g*) lede sfere di competenza regionale, in quanto non impedisce alle regioni di predisporre propri piani territoriali sulla base dei quali, peraltro, solo lo Stato può provvedere a definire – «*nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni*» e «sentita la Conferenza unificata»– un adeguato piano nazionale. Del pari infondate sono le censure sollevate, in

relazione all'art. 76 Cost., nei confronti dell'attribuzione allo Stato del compito di determinare i criteri generali differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini dell'elaborazione dei piani regionali dei rifiuti nonché le linee-guida per gli ambiti territoriali ottimali (lettera *m*): vigeva già una norma analoga (art. 18, co. 1, lettera *l*), nel *corpus* del d.lgs. 22/97, e tale attribuzione è in linea con l'esigenza di un'individuazione dei predetti criteri generali uniforme e omogenea sul territorio nazionale. Non essendo possibile, secondo i giudici, individuare una materia prevalente alla quale ricondurre la norma impugnata, la previsione del raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in specie ai fini della determinazione delle linee guida per la individuazione degli ambiti territoriali ottimali, è stata reputata adeguato strumento di attuazione del principio di leale collaborazione. Anche la previsione della competenza statale in tema di linee-guida per la definizione delle gare d'appalto per la concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti (lettera *n*), poi, non lede competenze regionali, tenuto conto che essa, attenendo, fra l'altro, all'identificazione dei requisiti di ammissione delle imprese e dei relativi capitoli alle gare, costituisce esercizio della competenza statale in tema di tutela della concorrenza; quanto alle inevitabili interferenze con la materia dei servizi pubblici locali (alla quale deve ricondursi la disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti), di competenza regionale residuale, la norma rispetta il principio di leale collaborazione perché stabilisce che la determinazione delle predette linee-guida deve avvenire d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Sulla base dei medesimi argomenti la Consulta ha respinto le censure mosse nei confronti dell'attribuzione allo Stato della competenza a determinare le linee-guida inerenti alle forme e ai modi della cooperazione fra gli enti locali anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nell'A.T.O. (lettera *o*), perché la previsione, pur incidendo ambiti regionali (promozione delle forme di cooperazione fra gli enti locali e servizi pubblici locali) è finalizzata a soddisfare l'esigenza d'individuare i criteri più idonei a garantire l'efficiente espletamento del servizio in tutto il territorio nazionale – e ciò nel rispetto del principio di leale collaborazione, mediante la previsione della previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Ancora sull'art. 195, sono state valutate infondate pure le censure, di analogo tenore, rivolte contro le norme che attribuiscono allo Stato la competenza a indicare i criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (lettera *p*), nonché ad adeguare la parte quarta del decreto in esame alle direttive, alle decisioni e ai regolamenti dell'Unione europea (lettera *t*): la determinazione dei criteri generali suddetti non lede competenze regionali perché rientra nei principi fondamentali (statali) in tema di governo del territorio, e il compito di adeguare le norme statali alla normativa comunitaria non può che spettare allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze. Alle stesse conclusioni la Consulta è pervenuta riguardo alle censure sollevate da varie ricorrenti con riferimento all'art. 195, poiché si tratta di norme che non determinano l'attribuzione impropria di competenze allo Stato, ma provvedono a individuare gli ambiti tecnici in relazione ai quali si dà attuazione ai livelli uniformi di tutela dell'ambiente (determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani; definizione del modello e dei contenuti del formulario e regolamentazione del trasporto dei rifiuti; individuazione delle tipologie di rifiuti che possono essere smaltiti in discarica; adozione di un modello uniforme del registro di cui all'art. 190 e delle modalità di tenuta dello stesso; ecc.).

Una delle pronunce di fondatezza ha investito invece le censure sollevate in relazione ai poteri sostitutivi. La prima censura accolta riguarda la previsione secondo cui al Ministro dell'ambiente è attribuito il potere sostitutivo nel caso in cui «*le autorità competenti non realizzino gli interventi previsti dal piano regionale*» di gestione dei rifiuti «*nei termini e con le modalità stabiliti e tali omissioni possano arrecare un grave pregiudizio all'attuazione del piano medesimo*».

La Consulta ha ricordato che dall'art. 118 Cost. si deve desumere anche la previsione di «*eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente*»; in questa prospettiva, non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost., una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che «*la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi*» (sent. n. 43/04). Pertanto, la norma impugnata è risultata incostituzionale perché prevedeva l'intervento sostitutivo dello Stato nel caso in cui le autorità competenti (Comuni, Province e, per quanto attiene ai rifiuti urbani, le c.d. Autorità d'ambito) non realizzassero gli interventi di cui al piano regionale di gestione dei rifiuti, nei termini e con le modalità ivi stabilite, con grave pregiudizio per l'attuazione dello stesso.

Infondata invece la questione inerente alla previsione di un potere sostitutivo statale (Ministro ambiente) nei confronti delle regioni, in tema di approvazione o adeguamento del piano regionale di gestione dei rifiuti e in tema di disposizione di nuovi affidamenti per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti senza porre garanzie per l'ente sostituito. Nella specie, tuttavia, secondo i giudici, gli interventi sostitutivi oggetto delle norme impuginate non sono riconducibili all'ambito di operatività dell'art. 120 Cost., non essendo connessi ad alcuna delle ipotesi di emergenza istituzionale di particolare gravità ivi contemplate.

Un'altra delle pronunce di **fondatezza** ha riguardato l'**art. 204, co. 3**, nella parte in cui disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente della Giunta regionale in tema di gestioni esistenti del servizio di gestione dei rifiuti: sarebbe invaso così lo spazio di competenza residuale regionale in tema di **servizi pubblici locali**, intervenendo a disciplinare le attività regionali di vigilanza, controllo e sostituzione dei soggetti incaricati dei servizi pubblici locali, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. Infatti, secondo la Corte, solo la legge regionale può, nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei comuni nelle materie di propria competenza, prevedere anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente (regolamentando nel dettaglio anche le relative modalità e termini di esercizio). Nella specie, la norma prevedeva un termine entro il quale i Presidenti delle Giunte regionali, in caso di inerzia delle Autorità d'ambito, dovevano nominare un commissario *ad acta* per l'adozione di provvedimenti per disporre i nuovi affidamenti del servizio di gestione dei rifiuti, nel rispetto delle disposizioni di cui alla medesima parte quarta del decreto 152. Tale previsione, avendo a oggetto la

disciplina puntuale di modalità e tempi di esercizio del potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali in una materia di competenza regionale piena (gestione del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti), lede la relativa competenza legislativa regionale. **Fondata** anche l'impugnazione dell'**art. 205, co. 6**, nella parte in cui, prevedendo che le Regioni possano indicare maggiori obiettivi di riciclo e di recupero dei rifiuti tramite apposita legge, previa intesa con il Ministro dell'ambiente, produrrebbe un anomalo vincolo amministrativo sulla funzione legislativa regionale, in violazione degli artt. 114 e 117 Cost. Proprio perché l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione, il legislatore statale non poteva vincolare all'intesa l'esercizio della competenza legislativa regionale in oggetto.

Infondata pure l'impugnazione dell'**art. 208, co. 10**, nella parte in cui, in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, prevede che, *«ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro i termini previsti al comma 8, si applica il potere sostitutivo di cui all'art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»*. **Infondata** anche la questione posta a proposito dell'**art. 211, co. 3**, nella parte in cui stabilisce che, in caso di mancata approvazione o autorizzazione regionale, nei termini prescritti, del progetto o della realizzazione di un impianto di ricerca o sperimentazione, l'interessato può rivolgersi direttamente al Ministro dell'ambiente (anche qui si tratta di una forma di sostituzione). I termini di tempo qui risultano ridotti rispetto a quelli previsti per la generalità degli impianti, e ciò in ragione della rilevanza degli stessi in vista della protezione dell'ambiente. Il che si pone in armonia con la possibilità per l'interessato di adire direttamente l'amministrazione centrale nell'eventualità che la Regione non abbia provveduto ad approvare il progetto o ad autorizzare l'impianto nei tempi suddetti, senza escludere l'obbligo per lo Stato di tenere conto delle motivazioni che, in sede istruttoria, hanno indotto la Regione a non emettere il provvedimento richiesto nel termine previsto.

12. Le ultime pronunce

Le ultime pronunce costituzionali in materia di ambiente non innovano nei contenuti gli orientamenti, sin qui enucleati, assunti dalla Corte a partire dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione. Ciò premesso, si ritiene utile dar conto dei profili che hanno riguardato l'attività interpretativa dei giudici della Consulta, specie al fine di comprendere quali e quanti restano i punti incerti. Un dato sembra emergere e cioè che l'attenzione si sposta sui temi più intimamente connessi alla disciplina procedimentale.

Nella **sent. n. 1 del 2010**, che apre la giurisprudenza costituzionale nell'anno in corso, la Corte sostiene che, in materia di «acque minerali e termali», il riparto delle competenze tra Stato e Regioni dipende essenzialmente dalla distinzione tra «uso» delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e *«tutela ambientale»* delle stesse. Di tale tutela, osservano i giudici, è certamente espressione l'**art. 97 del Codice Ambiente**, il quale prescrive che le concessioni di acque minerali e termali devono osservare i limiti posti dal Piano di tutela delle acque, tal che non sia pregiudicato il patrimonio idrico e sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico. La Corte osserva, in conclusione, che il principio di temporaneità delle concessioni di derivazione e la fissazione del loro limite massimo ordinario di durata in trenta anni, salvo specifiche ed

espresse eccezioni, rappresentano livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale che fungono da limite alla legislazione regionale. Una dilatazione eccessiva del termine di durata trentennale, inoltre, urterebbe con la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione sia di impatto ambientale (VIA), sia di incidenza, la cui riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., è stata recentemente ribadita dalla Consulta (sent. n. 225/2009). Per tali ragioni, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania n. 8 del 2008.

La **sent. n. 67 del 2010** relativa a due analoghe disposizioni regionali aventi ad oggetto l'introduzione di una sorta di "proroga di diritto" per le autorizzazioni all'esercizio di cave, ha stabilito l'illegittimità di previsioni di detto tipo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la «sostenibilità ambientale», la Corte ha rilevato la incostituzionalità delle norme regionali in quanto sostanzialmente tese ad introdurre una "**proroga di diritto**" per le autorizzazioni all'esercizio di cave, rilasciate dal Distretto minerario. In tal modo - si legge nella sentenza - la delibera legislativa si sostituirebbe del tutto indebitamente al provvedimento amministrativo di rinnovo, eludendo le garanzie che quel procedimento mira ad assicurare, vale a dire l'esigenza di verificare se l'attività estrattiva a suo tempo assentita risulti ancora aderente allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della "proroga" o del "rinnovo" del provvedimento di autorizzazione. La Corte dichiara illegittima la previsione di una surroga automatica dei controlli tipici dei procedimenti amministrativi di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione delle cave, in contrasto con quanto peraltro sancito a livello statale. Nessun elemento normativo garantirebbe *de jure condito* che le autorizzazioni in corso di "esercizio" fossero state - fin dall'origine o in sede di proroga - assoggettate a valutazione di impatto ambientale: il mantenimento normativo dello *status quo*, pertanto, consoliderebbe l'elusione del relativo obbligo e, con esso, il mancato rispetto della normativa dettata in materia, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La **sent. n. 101 del 2010** ha ad oggetto la censura nei confronti della disposizione contenuta nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 12/2008, la quale prevede che «in attesa dell'adeguamento degli strumenti comunali di pianificazione al piano paesaggistico regionale, le autorizzazioni paesaggistiche seguono ancora la disciplina transitoria, secondo la quale devono essere rilasciate dalla regione o dai comuni da questa delegati e poi trasmesse alla soprintendenza per l'eventuale annullamento», così modificando la decorrenza del termine fissato dal legislatore statale per la piena applicazione della nuova procedura autorizzatoria. La norma impugnata determina in tal modo un'illegittima riduzione della tutela del paesaggio imposta dallo stesso legislatore; appare evidente, infatti, che una previsione di tale contenuto «non può essere ricondotta alla potestà legislativa «integrativo-attuativa» in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 6 dello statuto speciale di autonomia».