

La tutela dell'ambiente in un decennio di giurisprudenza costituzionale: dall'interesse trasversale al bene unitario, in www.giustamm.it Giustizia Amministrativa Rivista di diritto pubblico, giugno 2011

Cristina De Benetti

La tutela dell'ambiente in un decennio di giurisprudenza costituzionale: dall'interesse trasversale al bene unitario.

Sommario: -1. Ambiente e Costituzione; -2. Excursus di un decennio di giurisprudenza costituzionale (2002/2011); -2.1. La giurisprudenza del primo quinquennio (2002/2006); -2.2. La giurisprudenza del secondo quinquennio (2007/2011); -3. Dalla tutela dell'interesse trasversale alla tutela del bene unitario: le conseguenze sul riparto della potestà legislativa (C. cost. 151/2011).

1. Ambiente e Costituzione

Una recente sentenza della Corte costituzionale in materia di ambiente, la n. 151 del 2011, ci induce a dare seguito alla riflessione in tema di riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni ad un decennio dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

In particolare, si vuole in questa sede porre in evidenza il percorso fino ad oggi tracciato dalla giurisprudenza costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla riforma del Titolo V ed in particolare ad individuare la linea di confine del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni.

In tale percorso evolutivo proprio la materia dell'ambiente ha particolarmente impegnato la Corte, stante, da un lato, l'intervenuta esplicitazione ex novo della stessa nel testo costituzionale, dall'altro, la pretesa distinzione, nell'ambito della medesima, tra funzioni di tutela e funzioni di valorizzazione.

Peraltro giova anticipare come il vero tratto innovativo della riforma non sia tanto la mera esplicitazione formale dell'ambiente

nel testo costituzionale, quanto piuttosto il generale venir meno della precedente concettualizzazione del criterio della “materia” quale criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni. In tal senso proprio l’ambiente offre lo spunto per una più ampia riflessione, in quanto tematica che più di altre soffre i limiti della “materia”.

A riguardo pare opportuno in primo luogo inquadrare il tema anteriormente alla riforma costituzionale, rammentando come la materia ambiente non fosse ab origine esplicitata nel testo costituzionale e come, ciononostante, sia venuta enucleandosi quale materia trasversale grazie all’opera meritoria della Corte.

Infatti, come noto, il Giudice delle leggi, nell’arco del trentennio anteriore alla riforma del Titolo V, ha ritagliato uno spazio costituzionale sempre più ampio alle tematiche ambientali, trovandone il fondamento nell’urbanistica (ex art.117 Cost.), nel paesaggio (ex art.9) e nella salute (ex art.32), ma anche nella disciplina costituzionale del diritto di iniziativa economica privata (ex art.41) e della proprietà pubblica e privata (ex art.42).

Fondamentale, in tal senso, si è rivelata l’opera della giurisprudenza costituzionale nel far evolvere la nozione di urbanistica da mera pianificazione dell’edificato a programmazione globale del territorio nella sua intrinseca valenza ambientale (1), mettendo in evidenza la valenza ambientale della disciplina di cui al D.P.R. 616/1977 (2). Il riferimento va, da un lato, a quei profili di interpretazione secondo costituzionalità del D.P.R. 616/1977 che hanno permesso di acquisire certezza in ordine al quadro del conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni, come esplicitato dal decreto, nonchè, dall’altro e non meno, a quei profili della medesima interpretazione che hanno supportato il ridisegno delle competenze

(¹) Cfr., per tutte, C. cost. 141/1972, C. cost. 239/1982, C. cost. 327/1990.

(²) Cfr. artt. 80, 82 e 101 del D.P.R. medesimo.

legislative regionali, ridisegno operato in ossequio al combinato disposto di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

In tal modo la Corte costituzionale, chiarendo la portata soprattutto degli articoli 80, 82 e 101 del D.P.R. 616, ha reinterpretato l'articolo 117 della Carta, sul presupposto che a funzione amministrativa propria delle Regioni ex art.118 dovesse corrispondere funzione legislativa regionale ex art.117, il tutto in nome del principio di leale collaborazione (3).

Ne è derivato il riconoscimento anche in capo alle Regioni di una potestà legislativa nella *materia trasversale* ambiente, in quanto materia da riconnettersi alle altre di competenza regionale.

E' così che, anteriormente alla riforma del Titolo V, la Corte, in nome di un'esigenza di uniformità della disciplina da riscontrarsi caso per caso alla luce degli specifici interessi in giuoco, era pervenuta a riconoscere tanto la competenza legislativa generale dello Stato nella materia ambientale, quanto la competenza

(³) In particolare, talune tematiche ambientali, così come delegate alle Regioni ex art.82 D.P.R. 616, sono state giustapposte dalla Corte ad altre tematiche ambientali, oggetto di trasferimento ex art.80, con il risultato di ampliare lo spazio della materia oggetto di trasferimento, da un lato, e, dall'altro, di ritenere legittime talune normative regionali vertenti sulla medesima materia trasferita. E' così che la Corte, con talune sentenze storiche risalenti alla seconda metà degli anni '80, ha conferito organicità all'articolo 82 del D.P.R. 616, come emendato dalla legge Galasso (cfr. art.1 bis, L.431/1985).

In maggior dettaglio, si sono ricondotte nell'alveo della materia trasferita, l'urbanistica, anche quelle funzioni delegate espressione dei nuovi valori paesistici ed ambientali dei quali la legge Galasso si era nel frattempo fatta portatrice.

Altrettanto significativa l'opera di interpretazione costituzionale compiuta dal Supremo giudice nell'occuparsi delle competenze regionali attinenti alla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (di cui agli artt.101 ss. del D.P.R. 616). Anche in relazione a tali tematiche ambientali la Corte ha saputo ricostruire, tra le incertezze del dato testuale, un quadro legislativo organico, dando vita ad una disciplina secondo costituzionalità in applicazione, ancora una volta, del principio di leale collaborazione (cfr., per tutte, C.cost. 225/1983 e 168/1993 in materia di inquinamento idrico; C.cost.101/1989 e 5/1991 in materia di inquinamento atmosferico; C.cost. 14/1991 e 306/1992 in materia di rifiuti).

concorrente delle Regioni, le quali, disciplinando materie connesse all'ambiente, ben potevano incrementare con discipline di tutela *in melius* la tutela imposta dal legislatore statale, in nome in tal caso di una esigenza di differenziazione della disciplina da riscontrarsi, anch'essa caso per caso, alla luce degli specifici interessi connessi con quelli disciplinati in via unitaria dalla disciplina statale ⁽⁴⁾

Le esigenze di uniformità da un lato e di differenziazione dall'altro avevano, così, trovato la regola della loro convivenza grazie al principio di leale collaborazione, principio che, in quanto elastico, ben poteva prestarsi a far convivere interessi che, pur in astratto separabili e dunque riconducibili a materie diverse, venivano di fatto ad intersecarsi tra loro.

Di tal che, nella vigenza del "vecchio" articolo 117, che non esplicitava la materia ambiente tra le materie di potestà concorrente, la Corte aveva già riconosciuto come certo spettassero allo Stato quelle determinazioni che rispondevano ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che con ciò risultasse però esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali.

Proprio la dimensione non tanto di materia quanto piuttosto di interesse trasversale riconosciuta all'ambiente e la flessibilità offerta dal principio di leale collaborazione aveva, allora, permesso al Giudice delle leggi di porre in essere, caso per caso,

⁽⁴⁾ Cfr. a riguardo C. cost. 151/1986; C. cost. 153/1986; C. cost. 167/1987; C. Cost. 191/1987; C. cost. 210/1987; C. cost. 359/1987; C. cost. 641/1987; C. cost. 744/1988; C. cost. 800/1988; C. cost. 1031/1988; C. cost. 324/1989; C. cost. 391/1989; C. cost. 127/1990; C. cost. 437/1991; C. cost. 307/1992; C. cost. 79/1993; C. cost. 122/1993; C. cost. 194/1993; C. cost. 269/1993; C. cost. 54/1994; C. cost. 79/1994; C. cost. 302/1994; C. cost. 356/1994; C. cost. 46/1995; C. cost. 157/1995; C. cost. 345/1997; C. cost. 196/1998; C. cost. 273/1998; C. cost. 382/1999; C. cost. 389/1999; C. cost. 425/1999; C. cost. 54/2000; C. cost. 127/2000; C. cost. 507/2000; C. cost. 524/2000; C. cost. 190/2001; C. cost. 266/2001; C. cost. 335/2001; C. cost. 412/2001.

un giudizio sulla ragionevolezza di singole discipline che, nel disciplinare altre materie, ospitavano anche la disciplina di trasversali interessi ambientali.

Successivamente è intervenuto il processo di riforma del conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni ed agli enti locali operato dal legislatore ordinario ex lege 59/1997 e d.lgs. 112/1998 (ossia a Costituzione invariata), nonché, in seguito, il processo di riforma costituzionale di cui alla legge cost. 3/2001 ⁽⁵⁾.

Senonchè, l'intervenuta esplicitazione della pretesa "materia" ambiente e l'ulteriore distinzione nell'ambito della medesima tra "funzioni" di tutela e di valorizzazione ad opera del legislatore costituzionale, ha chiamato il Giudice delle leggi ad una verifica della attuale legittimità costituzionale del pregresso riconoscimento di conviventi competenze legislative statali e regionali.

Con il che ad un decennio dalla riforma costituzionale del Titolo V pare, dunque, opportuna una riflessione sul percorso evolutivo compiuto dalla giurisprudenza costituzionale a riguardo, ripercorrendone dapprima le singole tappe e verificando, poi, la tenuta degli attuali approdi, come da ultimo sedimentati nella recente sentenza n. 151 del 21 aprile 2011.

⁽⁵⁾ In tal senso, come noto, dapprima il legislatore ordinario ha escluso dal conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni "*i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute...*"(così art.1, comma 4, lett.c, L. 59/97), mentre, in seguito, il legislatore costituzionale ha rimesso alla potestà legislativa esclusiva statale la "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" ed alla potestà concorrente la "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*" (così art.117 Cost., comma 2, lett. s, e 3).

2. Excursus di un decennio di giurisprudenza costituzionale (2002/2011).

Prima ancora di ricostruire le singole tappe del percorso offerto dalla Corte costituzionale nel decennio 2002/2011, giova anticipare come il medesimo abbia segnato una decisa inversione di rotta a far data dal 2007.

Infatti, fino al 2006 la Corte non si discosta dalla propria pregressa giurisprudenza, fornendo una lettura elastica del riparto della potestà legislativa di cui all'art.117, lettura che va oltre la rigidità del dato letterale e che trova conforto nel principio di sussidiarietà in base al quale non vi è una predefinita attribuzione di competenze, ma anzi è necessario valutare caso per caso la natura degli interessi in giuoco al fine di allocare al meglio le competenze secondo la medesima logica della collaudata leale collaborazione.

A far data dal 2007, invece, la Corte inizia a mettere in discussione la legittimità costituzionale del regime elastico di tale convivenza di potestà legislative statali e regionali, regime determinato dal bilanciamento operato in concreto caso per caso tra i valori costituzionalmente protetti in giuoco.

Va, però, altresì anticipato come a tale cambio di rotta, segnato dalla sentenza 378/2007, non abbia mancato di accompagnarsi più di un ritorno al passato, segnato da alcuni arresti giurisprudenziali degli anni 2008 e 2009.

Senonchè, da ultimo, è proprio la recente sentenza n. 151 del 2011 che, come vedremo infra, viene a sedimentare l'indirizzo della Corte, offrendo un punto fermo rispetto all'altalenante pregressa giurisprudenza.

2.1. La giurisprudenza del primo quinquennio (2002/2006).

Veniamo, dunque, ad esaminare in maniera specifica la giurisprudenza prodotta in punto di ambiente innanzitutto nel primo quinquennio successivo alla riforma costituzionale ossia negli anni 2002/2006.

In primo luogo, viene in rilievo l'indirizzo giurisprudenziale del quale sono espressione le sentenze 407/2002, 536/2002, 96/2003, 222/2003, 226/2003, 227/2003, 307/2003 e 331/2003.

Con la prima delle suddette sentenze la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 19/2001, recante "*Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti*", a mezzo delle quali il legislatore regionale ha dettato una disciplina da applicarsi alle imprese a rischio di incidente rilevante maggiormente rigorosa rispetto alla disciplina di matrice statale ⁽⁶⁾.

La Corte, nel rigettare il ricorso, affronta in primo luogo il problema relativo alla individuazione della "materia" che, ex art.117 Cost., viene in rilievo nel caso di specie.

Di particolare interesse si palesa l'argomentare del Giudice delle leggi in merito al disposto di cui all'art.117, comma 2, lett. s), della Costituzione relativo alla "tutela dell'ambiente". Secondo le parole della Corte, infatti, deve innanzitutto precisarsi che "*non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art.117 possono, in quanto tali, configurarsi come materie in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie*". Ulteriormente specificando, l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere

⁽⁶⁾ Secondo la difesa erariale la normativa regionale si paleserebbe incostituzionale, in quanto la disciplina delle attività soggette a rischio di incidenti rilevanti sarebbe riservata alla esclusiva potestà legislativa statale ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. h) e s), poiché riconducibile esclusivamente alle materie "sicurezza" e "tutela dell'ambiente".

Di diverso avviso, invece, la difesa della Regione resistente, secondo la quale la Regione, nell'esercizio della propria competenza in materia di governo del territorio e di tutela della salute dei cittadini, e comunque nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale può, del tutto legittimamente stabilire una disciplina più rigorosa della fattispecie.

che possa identificarsi una materia in senso tecnico qualificabile come tutela dell'ambiente, dal momento che quest'ultima non sembra qualificabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacchè al contrario essa investe - e si intreccia inestricabilmente con - altri interessi e competenze.

Secondo la Corte, già dalla giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V *“è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”*. Di tal che l'art.117, comma 2, lett. s), deve interpretarsi nel senso che allo Stato risulta riservata la fissazione di standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza con ciò, peraltro, escludere che le Regioni esplicino *“altre”* competenze loro proprie e dirette alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli prettamente ambientali, quali, nel caso di specie, quelli relativi alla tutela della salute, al governo del territorio, alla protezione civile ed alla tutela e sicurezza del lavoro ⁽⁷⁾.

Va rilevato, dunque, come con tale prima pronuncia (ribadita poi dalle successive 96/2003, 226/2003 e 227/2003), la Corte non venga a discostarsi dalla propria precedente giurisprudenza interpretativa del quadro costituzionale anteriore alla riforma.

Nel medesimo segno si colloca anche la sentenza 536/2002, con la quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità

⁽⁷⁾ Nel caso di specie la Corte conclude, quindi, per il rigetto del ricorso, rilevando come le Regioni siano titolari di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente. Con il che del tutto legittimamente la Regione Lombardia ha adottato, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina maggiormente rigorosa per le imprese a rischio di incidente rilevante rispetto ai limiti di cui alla disciplina dettata dal legislatore statale.

costituzionale della legge della Regione Sardegna 5/2002, recante *“Modifica dell’art.49 della L.R. 23/98, Norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia in Sardegna, concernente il periodo di caccia”* ⁽⁸⁾.

Con la sentenza in esame la Corte viene ad accogliere il ricorso, rilevando che l’art.117, comma 2, lett. s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Ribadisce inoltre la Corte che, come già affermato nella precedente sentenza 407/2002, la tutela dell’ambiente non può ritenersi propriamente una materia, essendo invece l’ambiente un valore costituzionalmente protetto, che non esclude, in quanto tale, la titolarità in capo alle Regioni di una potestà legislativa concorrente su altre materie per le quali quel valore costituzionale venga ad assumere rilievo. Ed anzi, proprio in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali. Pertanto la Corte conclude ritenendo che, configurandosi l’ambiente quale bene unitario, il medesimo vada salvaguardato nella sua interezza, e per questo la Costituzione, ex art.117, comma 2, lett. s), affida esclusivamente allo Stato il compito di garantire la tutela dell’ambiente.

⁽⁸⁾ Con tale modifica legislativa la Regione Sardegna ha esteso il periodo di esercizio della caccia nel proprio territorio regionale oltre i limiti fissati con legge statale e valevoli su tutto il territorio nazionale.

Secondo la difesa erariale tale normativa regionale si porrebbe in palese ed insanabile violazione dell’art.117, comma 2, lett. s), Cost., in quanto il contrasto con la normativa statale disciplinante in maniera più rigida la medesima fattispecie, si tradurrebbe in una invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

Di diverso avviso la difesa della resistente Regione, secondo la quale il ricorso statale muoverebbe da una inesatta ricostruzione dei rapporti tra potestà legislativa dello Stato e potestà legislativa della Regione.

Va rilevato come con tale pronuncia la Corte assimili la teoria del valore costituzionale alla teoria del bene unitario, considerando l'ambiente, pur dichiarato un valore costituzionalmente protetto, un bene per la tutela del quale lo Stato, e solo lo Stato, è legittimato a dettare standard minimi inderogabili.

Ebbene, si tratta di tematica qui solo fugacemente accennata, ma invero fondamentale per una interpretazione secondo costituzionalità della legislazione emanata in attuazione dell'art.117, secondo comma, lett. s), nonché del terzo comma del medesimo articolo..

Pertanto il tema, come vedremo, sarà al centro della giurisprudenza del secondo quinquennio.

La Corte viene poi a ulteriormente pronunciarsi con la successiva sentenza 222/2003.

La vicenda processuale vede la difesa erariale sollevare questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 12/2002, recante “*Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici*”, in riferimento all'art.117, secondo comma, lett. q) e s), e terzo comma della Costituzione, nonché ai principi fondamentali di cui al d. lgs. 112/1998 ⁽⁹⁾. Secondo la Corte la questione è infondata ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Secondo la difesa erariale, la legge regionale impugnata verrebbe ad occuparsi della medesima materia già disciplinata dalla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione firmata a Washington il 3 marzo 1973 e ratificata con legge 874/1975, nonché attuata con legge statale 150/1992. In tal senso, quindi, la legge regionale risulterebbe illegittima, in quanto inciderebbe su materie quali quelle della tutela dell'ambiente e della profilassi internazionale entrambe di esclusiva competenza statale ex art.117, secondo comma.

⁽¹⁰⁾ In dettaglio, rileva la Corte come la legge regionale in contestazione presenti un campo di applicazione ed una finalità ben diversi da quelli della Convenzione di Washington. Infatti quest'ultima si prefigge esclusivamente di preservare specie animali e vegetali minacciate di estinzione, mentre la normativa regionale si prefigge obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone causati da specie animali non autoctone.

Il Giudice delle leggi, in merito alla specifica pretesa violazione dell'art.117, secondo comma, lett. s), sottolinea ancora come, a conferma di una giurisprudenza formatasi anteriormente alla riforma del Titolo V ed anche alla luce del nuovo testo dell'art.117, debba negarsi che la tutela dell'ambiente possa identificarsi come una materia di competenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, giacchè al contrario essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.

Successivamente, la Corte si pronuncia nuovamente sulla tematica con la sentenza 307/2003 (ribadita poi anche dalla successiva 331/2003).

Nel caso di specie la Corte, chiamata dalla difesa erariale ad esaminare la legittimità costituzionale di quattro distinte normative regionali tutte riguardanti la tutela dal cd. elettrosmog ⁽¹¹⁾, prima di pronunciarsi sulle molteplici singole censure sollevate dalla difesa erariale, affronta in termini generali la problematica, offrendo una ulteriore, e maggiormente organica, lettura interpretativa del quadro costituzionale rispetto alle precedenti pronunce ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Trattasi della legge della Regione Marche 25/2001, recante “*Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione*”, della legge della Regione Campania 13/2001, recante “*Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti*”, della legge della Regione Puglia 5/2002, recante “*Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz*”, della legge della Regione Umbria 9/2002, recante “*Tutela sanitaria e ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*”

⁽¹²⁾ Il ricorrente sostiene la illegittimità delle normative regionali, sia invocando la competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art.117, comma 2, lett. s), in tema di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, sia invocando il non rispetto dei principi fondamentali stabiliti nella medesima fattispecie dalla disciplina statale. Le Regioni resistenti sostengono, invece, la piena legittimità delle rispettive discipline, da un lato in quanto comunque

Il Giudice costituzionale, innanzitutto, rigetta in toto l'assunto di ordine generale esposto dalla difesa erariale, secondo il quale nella fattispecie in esame andrebbe esclusa ogni e qualsivoglia competenza legislativa regionale posta in essere per finalità di tutela dell'ambiente, in quanto solo lo Stato detiene, ex art.117, comma 2, lett.s), Cost. la competenza legislativa.

A riguardo la Corte ribadisce, ancora una volta, come la "tutela dell'ambiente", più che una materia in senso stretto, rappresenti un compito, nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi in tutto il territorio nazionale e, dunque, in tutte le Regioni; standard, peraltro, non derogabili da queste ultime, anche se ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art.117, terzo comma, della Costituzione, o di quella residuale di cui all'art.117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale ⁽¹³⁾.

In tal senso assume, dunque, rilievo la disciplina quadro statale, dovendosi verificare se le Regioni nel deliberare le leggi impugnate abbiano rispettato i principi fondamentali in essa esplicitati. ⁽¹⁴⁾.

emanate nell'ambito della competenza legislativa concorrente loro riconosciuta dall'art.117 Cost. in materie indissolubilmente connesse alla tutela ambientale e, dall'altro per quanto già la Corte ha dichiarato la legittimità di un incremento *in melius* da parte regionale del grado di protezione accordato dallo Stato nella medesima fattispecie (cfr. legge 36/2001, "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici").

⁽¹³⁾E così, rileva la Corte, accade nel caso di specie, laddove le normative regionali impugnate attengono ad ambiti materiali quali la tutela della salute, l'ordinamento della comunicazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, il governo del territorio, ambiti tutti rientranti nella sfera della potestà legislativa concorrente della Regioni ex art.117, terzo comma, Cost.

⁽¹⁴⁾Dunque, la Corte si pone il non nuovo interrogativo in merito alla legittimità della possibilità che le Regioni, in esplicazione della potestà legislativa concorrente loro propria in materie indissolubilmente connesse alla tematica ambientale, incrementino *in melius* il grado di protezione, quale già accordato

Di tal che, la Corte costituzionale ritiene che, sebbene in linea di principio possa ammettersi che, ex art.117 Cost., le Regioni emanino discipline di maggior tutela dell'ambiente, nel caso di specie i limiti di esposizione fissati dallo Stato debbono ritenersi inderogabili anche *in melius*, esprimendo essi il punto di equilibrio fra l'esigenza di tutela della salute e dell'ambiente e quella di consentire la realizzazione di impianti di interesse nazionale.

Infatti, in applicazione del principio di sussidiarietà (già di leale collaborazione), un eventuale incremento da parte del legislatore regionale del grado minimo di protezione del valore ambiente si profila legittimo solo se non venga a mettere in discussione la contestuale soddisfazione di altri valori costituzionalmente protetti. Non così, invece, allorché l'incremento del grado di protezione che si vuole accordare a livello regionale venga a metter in discussione la soddisfazione di altri valori, richiedendosi in tal caso un giudizio di bilanciamento tra più valori tutti costituzionalmente protetti, che solo lo Stato, in quanto espressione dell'ordinamento repubblicano

nelle medesime fattispecie dal legislatore statale. Secondo il Giudice delle leggi la risposta richiede che si chiarisca la ratio di tale fissazione di valori-soglia da parte del legislatore statale. Se, infatti, essa consistesse esclusivamente nella tutela della salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico, si dovrebbe ritenere che le Regioni abbiano la facoltà di incrementare il livello di protezione fissato dal legislatore statale. Ma, afferma, la Corte, in realtà nella fattispecie in esame la fissazione dei valori-soglia risponde ad una ratio più complessa ed articolata. *“Da un lato, infatti, si tratta effettivamente di proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche, dall'altro, si tratta di consentire ... omissis ... la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'art.117, terzo comma, della Costituzione, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione”*.

Conclude, quindi, la Corte, affermando che *“in sostanza la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al paese”*.

unitario, può compiere. Ulteriormente specificando, il giudizio di bilanciamento tra più valori aventi pari dignità costituzionale non può che essere rimesso alla competenza esclusiva statale, e ciò dovendosi soddisfare esigenze di unitarietà, in attuazione del principio di sussidiarietà.

In conclusione, con la sentenza 307/2003 la Corte fornisce una rilettura dell'art.117 Cost., secondo la quale entrambi, Stato e Regioni, paiono possedere potestà legislativa in merito alla soddisfazione del valore costituzionalmente protetto *ambiente*, a prescindere dai confini delle specifiche materie di cui al terzo comma.

In seguito la Corte, con le sentenze 259/2004, 62/2005, 108/2005, 51/2006 e 398/2006, viene ad offrire ulteriore conferma della linea di continuità sussistente tra la propria precedente giurisprudenza, formatasi nella vigenza del vecchio art.117, e la successiva, posteriore alla riforma del Titolo V.

In particolare con la sentenza 259/2004 la difesa erariale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 19/2003, recante “*Disposizioni in materia di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque. Modifica alla legge regionale 88/1998*”, per preteso contrasto con l'art.117, secondo comma, lett. s), della Costituzione ⁽¹⁵⁾.

Ebbene, il Giudice costituzionale, rammentato come l'ambiente non sia una materia, ma un valore trasversale costituzionalmente protetto, in ordine al quale si manifestano competenze diverse tanto statali quanto regionali, riscontra come la Regione abbia correttamente ricostruito il quadro legislativo in materia di autorizzazione all'immissione in mare di taluni specifici materiali

⁽¹⁵⁾ Il ricorrente lamenta come la legge regionale impugnata abbia attribuito - si noti, ex art.118 Cost.- alle Province la competenza in materia di autorizzazioni per l'immissione in mare di alcuni materiali, autorizzazioni che, ex art.35 d.lgs. 152/1999, non rientrerebbero tra quelle di competenza regionale. Al contrario, la Regione reputa legittima la propria normativa, trattandosi del trasferimento dalla Regione alle Province di funzioni amministrative che già lo Stato aveva attribuito alle Regioni.

ritenendo di avere tale competenza, con il che del tutto legittimamente la Regione ha altresì delegato (rectius: trasferito) la medesima competenza (al rilascio delle autorizzazioni) alle Province, fornendo corretta applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art.118 della Costituzione.

Ancora, con la successiva sentenza 62/2005 la Corte accoglie il ricorso promosso in via principale dal Governo avverso la legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8, nonché la legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31, e la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 26, aventi tutte il medesimo oggetto consistente nel dichiarare il territorio regionale denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori ⁽¹⁶⁾.

La Corte accoglie il ricorso in quanto ritiene che le normative regionali introduttive di *standard* di tutela più restrittivi di quelli nazionali, si pongano in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché con lo stesso interesse alla salute in un ambito più vasto.

Mentre oggetto della successiva sentenza 108/2005 è l'art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2, "*Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni*", come sostituito dall'art. 5 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26, "*Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2*", nella parte in cui, in deroga a quanto

⁽¹⁶⁾ Secondo la difesa erariale le competenze statutarie regionali in materia di urbanistica non sono idonee a fornire la base costituzionale per una competenza legislativa regionale di tipo esclusivo in materia di ambiente, data la riserva dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato. A contrario, le Regioni resistenti sostengono che la tutela dell'ambiente si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, in quanto intrecciata con altri interessi e competenze regionali di tipo concorrente, e specificatamente nel caso di specie con la tutela della salute, competenze che non vengono svuotate dalla competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

previsto dalla legge quadro n. 394/1991, prevede la possibilità di interventi di ampliamento o completamento delle cave in servizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse all'interno di parchi nazionali e regionali.

Così sollevata la questione di legittimità costituzionale dalla difesa erariale, la resistente Regione si oppone, sostenendo che la materia delle cave è da ritenersi di competenza esclusiva regionale.

La Corte Costituzionale, richiamando i propri precedenti in materia, ribadisce, ancora una volta, che relativamente all'art. 117, secondo comma lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente" e riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionale protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale". Di tal che proprio queste esigenze di carattere unitario impediscono alle Regioni di apportare deroghe *in peius* alla normativa statale.

Con tali due sentenze del 2005 la Corte giunge, dunque, ad affermare che sono costituzionalmente legittime limitazioni delle competenze legislative regionali non solo quando esigenze unitarie di tutela dell'ambiente si intreccino con una delle materie comprese nell'elenco dell'art. 117, comma 3, ma anche quando tali esigenze incidano su materie di competenza regionale di tipo esclusivo *ex art.* 117, comma 4, della Costituzione.

Si segnalano, poi, due ulteriori sentenze del 2006, la 51/2006⁽¹⁷⁾ e la 398/2006, con le quali il Giudice costituzionale, pur

⁽¹⁷⁾ Oggetto della prima pronuncia sono gli articoli 3, 4, commi 1 e 2, 7 ed 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8, "*Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*", impugnati dal Governo per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché con gli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 27 febbraio 1948, n. 3, "*Statuto speciale per la Sardegna*", con la disciplina nazionale in tema di tutela del paesaggio e con l'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387,

occupandosi di normative di Regioni a Statuto speciale, torna a riaffermare come l'ambiente si presenti quale valore trasversale, spettando alla Stato, in nome della sussidiarietà, quelle determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa, in nome del medesimo principio di sussidiarietà, la competenza

“Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”.

Sostiene il ricorrente che la Regione Sardegna non sarebbe titolare di alcuna competenza in tema di tutela paesaggistica.

Così non è. In particolare secondo il Giudice delle leggi, le affermazioni contenute nel ricorso, secondo le quali le disposizioni impugnate sarebbero illegittime perché eccedono dalla competenza statutaria di cui agli articoli 3 e 4 dello Statuto d'autonomia, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, non prendono in considerazione che il Capo III del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 *“Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna”*, intitolato *“Edilizia ed urbanistica”*, concerne non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche le funzioni relative ai beni culturali ed ai beni ambientali.

Secondo la Corte è, pertanto, evidente che la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo in forza del cosiddetto *“principio del parallelismo”* di cui all'art. 6 dello statuto speciale. Dunque, osserva la Corte, il legislatore statale conserva quindi il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come *“riforme economico-sociali”*, e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensivo tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia *“edilizia ed urbanistica”*.

regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Con la successiva sentenza di rigetto 398/2006 viene all'attenzione della Corte la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla difesa erariale, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. Legge comunitaria 2004”*, in riferimento agli artt. 4, 5 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, *“Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia”*, all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere r) e s), e quinto comma, della Costituzione, ed all'art. 16 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”*.

La difesa erariale censura il Capo I (artt. 2-12) della legge regionale impugnata per violazione degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto le norme in esso contenute riguarderebbero una materia, la tutela dell'ambiente, che esula dalla competenza legislativa della Regione e rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

A contrario rileva la Corte che il Capo I della legge regionale impugnata stabilisce: all'art. 2, che *“le disposizioni contenute nel presente capo danno attuazione nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia alla direttiva 2001/42/CE con riferimento alle materie di competenza regionale e nel rispetto dei principi generali desumibili dalla medesima, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale”*, all'art. 3, comma 2, che *“si considerano avere effetti significativi sull'ambiente i piani e i programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli”*; all'art. 12, che *“Le disposizioni contenute nel presente capo e nei regolamenti attuativi sono adeguate agli eventuali principi generali successivamente individuati dallo Stato nelle proprie materie di competenza esclusiva e concorrente di cui all'art. 117, commi 2 e 3, della Costituzione» e che «gli atti normativi statali di cui al comma 1 si applicano in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino all'entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento”*.

Pertanto, secondo la Corte, da tale quadro normativo si deduce che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia «tutela dell'ambiente». Da tale constatazione non deriva

La Corte supera, così, la rigida attribuzione nominale di cui all'art.117, recuperando la trasversalità del valore, e dunque la non rigidità dell'attribuzione delle competenze, in nome di quel datato principio di leale collaborazione che ora trova esplicito riconoscimento costituzionale nel principio di sussidiarietà.

In conclusione l'exkursus della giurisprudenza costituzionale del primo quinquennio viene a mettere in evidenza come il giudizio sulla legittimità di talune specifiche normative regionali non venga tanto a consistere in un'operazione di riconduzione della disciplina in questione in un rigido ambito materiale piuttosto che in un'altro, quanto piuttosto, muovendo dal presupposto che sia lo Stato sia le Regioni abbiano potestà legislativa per la cura di un valore trasversale che è espressione dell'intero ordinamento repubblicano, consista in una verifica sulla adeguatezza dello specifico grado di soddisfazione accordato al valore costituzionalmente protetto dalla disciplina in contestazione ovvero sul rispetto da parte della medesima della scelta, espressa dall'ordinamento generale, di bilanciamento tra diversi valori tutti costituzionalmente protetti.

tuttavia la conseguenza che ogni competenza regionale sia esclusa, data la più volte sottolineata peculiarità della materia in esame ossia la sua intrinseca "trasversalità", con la conseguenza che, in ordine alla stessa, 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.

La "trasversalità" della materia «tutela dell'ambiente» emerge, con particolare evidenza, con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale. Posto ciò, dall'esame del Capo I della legge impugnata non vengono in rilievo norme destinate ad incidere in campi di disciplina riservati allo Stato.

In definitiva, la Regione, tramite il Capo I della legge impugnata, da una parte, circoscrive l'attuazione da essa data alla direttiva 2001/42/CE alle sole materie di propria competenza, e, dall'altra, si impegna a rispettare i principi e criteri generali della legislazione statale e ad adeguare progressivamente a questi ultimi la propria normativa.

E' così che il principio di sussidiarietà trova espressione anche quale criterio utilizzato dalla Corte per operare la verifica di legittimità costituzionale delle normative regionali ex art.117 Cost., ponendo quindi in essere un giudizio di adeguatezza o meno della singola normativa in contestazione a soddisfare o la protezione di uno specifico valore costituzionalmente protetto o il punto di bilanciamento tra più valori tutti costituzionalmente protetti ⁽¹⁹⁾.

Dunque, il riconoscimento dell'ambiente quale valore trasversale appartenente all'intero ordinamento repubblicano sottende l'impossibilità di irrigidire le competenze legislative espressione del medesimo valore secondo il criterio del riparto per materia, pur enunciato dall'art.117.

Ne consegue il recupero a mezzo del principio di sussidiarietà di quella medesima elasticità già sperimentata dal Giudice costituzionale a mezzo del principio di leale collaborazione anteriormente alla riforma del titolo V, allorquando l'ambiente era ancora innominato nel testo costituzionale.

Ebbene, tale percorso interpretativo compiuto dalla giurisprudenza costituzionale nel primo quinquennio ha offerto, certo, soluzione alle molteplici questioni di costituzionalità sollevate caso per caso, prestando all'esercizio della funzione giurisdizionale in tale prima fase una necessaria elasticità.

⁽¹⁹⁾ Peraltro, giova sottolineare come tale elasticità nel riparto delle competenze legislative si rifletta, poi, anche nel riparto della potestà regolamentare.

Infatti, ex art.117, sesto comma, la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni, mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia, sia essa di potestà concorrente o esclusiva regionale. Con il che va da sé che il riparto della potestà legislativa viene a determinare il riparto della potestà regolamentare.

Nonché, ancora, il medesimo riparto della potestà legislativa viene a determinare, ai sensi dell'art.118, la legittimazione, rispettivamente dello Stato o delle Regioni, per il conferimento ex lege delle funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane.

Ciononostante, il non soddisfacente tenore letterale del testo costituzionale sul punto viene ad imporre un ulteriore sforzo interpretativo alla Corte, inevitabilmente chiamata a farsi carico di soddisfare anche quella esigenza di “certezza del diritto” che dovrebbe, invece, trovare in primo luogo espressione nell’esercizio della funzione di produzione del diritto.

2.2. La giurisprudenza del secondo quinquennio (2006/2011).

E’ così che, a far data dal 2007, la Corte pare voler porre fine a questa situazione di “incertezza”, offrendo una ulteriore lettura del quadro costituzionale.

Infatti, con la sentenza n. 378 del 2007 la Corte inaugura una nuova stagione in merito all’interpretazione secondo costituzionalità della *materia* tutela dell’ambiente ed alle conseguenze che ne derivano sul riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni.

La sentenza origina da due distinti ricorsi con i quali la difesa erariale ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 14 e 15, 9, commi 2, 3 ed 11, 10 e 15, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell’ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendio, lavori pubblici e caccia), nonché ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Trento 6 dicembre 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, modificative dell’art. 1 bis 1 della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4). Segue, poi, un terzo ricorso, con il quale la Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), tra le quali quelle dettate dall’art. 1, commi da 483 a 492, in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico.

In dettaglio, il primo ricorso pone tre questioni relative, rispettivamente, alle materie dei rifiuti, della conservazione degli *habitat* naturali e delle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico; il secondo ed il terzo ricorso pongono, seppure in una prospettiva diametralmente opposta, questioni sostanzialmente affini in materia di grandi derivazioni idroelettriche.

La Corte - riuniti i ricorsi - ha, quindi, preso atto della rinuncia delle parti a taluni ricorsi, di tal che il giudizio è risultato limitato ai profili del ricorso proposto dallo Stato avverso la legge provinciale n. 10 del 2004 riguardanti la disciplina dei rifiuti e quella della conservazione degli *habitat* naturali ⁽²⁰⁾.

Ebbene la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 14, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10, nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 3 e 11 della medesima legge della Provincia autonoma di Trento, viene ad offrire una nuova concettualizzazione della materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art.117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Trattasi di una concettualizzazione che segna una svolta nella giurisprudenza costituzionale ⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ La Corte specifica, inoltre, che le norme impugnate relative alla conservazione degli *habitat* naturali sono state riprodotte nella successiva legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11, agli artt. 37 e 39, per cui il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri deve intendersi come riferito anche a queste ultime disposizioni.

⁽²¹⁾ Invero va rilevato che poco prima della sentenza in commento, la Corte aveva già iniziato a prendere le distanze dalla propria precedente giurisprudenza con la sentenza 367/2007, nel pronunciarsi in merito ad alcune questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni Toscana, Piemonte e Calabria relativamente a numerose disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 157 del 2006, correttivo del Codice dei Beni culturali.

La Corte, infatti, con tale sentenza ha statuito, come segue, in merito al rapporto tra paesaggio ed ambiente: “*il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la*

Infatti, con la sentenza in questione il Giudice delle leggi offre una nuova interpretazione della “materia”, superando la pregressa concettualizzazione dell’interesse trasversale e pervenendo ad una “materializzazione” dell’ambiente inteso, ora, quale bene comune. In tal senso giova, allora, ripercorrere le esatte parole di cui alla sentenza 378/2007, che, al punto 4 in diritto, così recita: *“Occorre poi premettere, per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l’ambiente è stato considerato come “bene immateriale”. Sennonché, quando si guarda all’ambiente come ad una “materia” di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, 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”*.

Specifica, inoltre, la Corte che: *“Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all’ambiente come*

morfologia del territorio, riguarda cioè l’ambiente nel suo aspetto visivo. (...) Si tratta peraltro di un valore primario (...) ed anche assoluto, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l’ambiente” (...). Con il che *“la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni”*.

Di tal che la Corte costituzionale ha dichiarato l’infondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni con riferimento al decreto di correzione al Codice dei beni culturali.

In particolare, la Corte ha sancito la legittimità costituzionale delle disposizioni volte a conferire alle sovrintendenze il potere di esprimere un parere vincolante in ordine alla compatibilità paesaggistica degli interventi per i quali è richiesta apposita autorizzazione regionale, nonché quelle relative alla reintroduzione del vincolo ope legis per intere categorie di beni.

“sistema”, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto”.

Così riletta la “materia” ambiente quale sistema inerente ad un bene della vita materiale e complesso, la Corte rileva, altresì, che: *“La potestà di disciplinare l’ambiente nella sua interezza è stata affidata, 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 che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente *“inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto”* e deve garantire, come prescrive il diritto comunitario, un elevato *“livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore”.*

Dunque, un bene materiale, l’ambiente, al contempo unitario e complesso che inerisce ad un valore costituzionalmente primario ed assoluto, la cui tutela non può che essere espressione unitaria – e, pertanto, inderogabile – dell’intero ordinamento repubblicano. Ciò non toglie 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”.*

Pertanto, specifica ulteriormente la sentenza, *“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”.

Ne deriva che, venendo alla specifica questione di costituzionalità, 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⁽²²⁾.

In altri termini, il bene comune, pur composito nella sua essenza, ma unitario nel suo essere portatore di un valore costituzionale primario ed assoluto, richiede - e legittima - una tutela inderogabile, che funge da limite per il legislatore regionale.

Senonchè tale arresto giurisprudenziale pare incrinarsi già nel medesimo giorno ad opera della coeva sentenza 380/2007⁽²³⁾, con la quale la Corte torna nuovamente a riaffermare la valenza

⁽²²⁾ Peraltro la Corte specifica, altresì, che la segnalata particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia.

E a questo proposito bisogna ricordare che allorché si tratta di Regioni a statuto speciale o di Province autonome, gli statuti, nell'attribuire competenze legislative a detti enti distinguono le materie oggetto di una potestà legislativa primaria, dalle materie oggetto di una potestà legislativa concorrente.

⁽²³⁾ Vero è che nel medesimo anno, con la sentenza n. 104 del 2008, il percorso di “materializzazione” dell'ambiente acquisisce una ulteriore tappa.

Trattasi, però, di una sentenza di rigetto, con la quale la Corte costituzionale ha appunto rigettato la questione sollevata da alcune Regioni ricorrenti dopo aver operato un ampio rinvio ai contenuti della sentenza n. 378 del 2007 e, soprattutto, dopo aver evidenziato come “*non possa certo dirsi (...) che la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico*”.

dell'ambiente quale valore trasversale legittimante, in quanto tale, una tutela a più voci.

In dettaglio, la Regione Sicilia solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai decreti interministeriali adottati in data 13 febbraio 2007 dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro della salute, con i quali, in via di autotutela, è stata sospesa l'efficacia dei provvedimenti di autorizzazione alle emissioni in atmosfera riguardanti gli impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti previsti dal piano regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione Siciliana, rilasciati dallo stesso Ministro, in via sostitutiva, *ex art. 7, comma 2, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della L. 16 aprile 1987, n. 183)*, fino alla conclusione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), contestualmente avviato.

Secondo la ricorrente, gli atti impugnati sarebbero lesivi degli artt. 14, lettere *f*), *i*), e *n*), e 17, lettera *b*), dello statuto della Regione Siciliana, in quanto tali norme statutarie attribuirebbero la competenza legislativa esclusiva o concorrente alla Regione Siciliana in materia di ambiente per gli aspetti ricompresi nelle materie assetto del territorio, acque pubbliche, tutela del paesaggio, igiene e sanità pubblica e, dunque, in applicazione del principio del parallelismo di cui all'art. 20 dello statuto, attribuirebbero anche la relativa competenza amministrativa.

Ebbene, la Corte nel dichiarare il ricorso inammissibile, statuisce che: *“è necessario sottolineare che questa Corte, nel delineare, in via generale, i confini della materia “tutela*

dell'ambiente", ha affermato ripetutamente che la relativa competenza legislativa, pur presentandosi «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti», tuttavia, rientra nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze (quali quelle afferenti alla salute e al governo del territorio: art. 117, terzo comma, Cost.), volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale. In realtà dalla giurisprudenza di questa Corte, sia precedente che successiva alla nuova formulazione del titolo V della parte seconda della Costituzione, è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale" (24).

L'anno successivo, invece, la Corte torna a pronunciarsi sulla valenza della tutela dell'ambiente quale espressione di un valore costituzionale primario ed assoluto e sul conseguente limite

(24) La Corte specifica che si tratta di una impostazione che è stata ribadita anche con riferimento ad una Regione ad autonomia speciale quale la Sardegna, che nel proprio statuto reca come materia di competenza esclusiva l'edilizia e l'urbanistica e come materie di competenza concorrente il governo del territorio, la salute pubblica e la protezione civile, in quanto questo insieme di competenze «non comprende ogni disciplina di tutela ambientale» .

Dunque, statuisce infine la Corte: *“si può affermare che non trova fondamento la tesi della ricorrente circa una competenza legislativa in materia di ambiente che le deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia. Le competenze previste dall'art. 14, lettere f), i), e n), e dall'art. 17, lettera b), dello statuto riguardano importanti settori che afferiscono all'ambiente, ma non lo esauriscono. Né, al riguardo, più ampie forme di autonomia potrebbero derivare alla Regione dall'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).*

Viene, quindi, a mancare il presupposto stesso per l'applicazione del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e quelle amministrative invocato dalla ricorrente, ovvero la competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione Siciliana in materia di ambiente”.

invalicabile fissato dal legislatore statale a mezzo di standard di tutela, in quanto tali inderogabili dal legislatore regionale.

A riguardo rilevano le sentenze n. 62 e 214 del 2008, nonché la successiva n. 61 del 2009.

In dettaglio, con la prima di tali sentenze, la Corte è chiamata a pronunciarsi dal Presidente del Consiglio dei ministri sulle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 3, lettera *b*), 20 e 24, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo), in riferimento all'art. 9, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché sulle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *w*), numero 1, 5, comma 1, lettera *b*), e 7, comma 1, lettera *b*), della medesima legge, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Ebbene, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera *b*), 19, comma 3, lettera *b*), 20, comma 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo), torna a riaffermare la potestà esclusiva statale ⁽²⁵⁾.

Infatti, la sentenza in esame, dopo aver rilevato che: *“L'imputazione delle norme impugnate alla competenza legislativa concorrente della Provincia in materia di “igiene e sanità” di cui all'art. 9, numero 10, dello statuto speciale, da esercitarsi nei limiti complessivamente indicati dagli artt. 4 e 5 dello stesso statuto, è corretta”*, in quanto *“la legge provinciale, ai sensi dell'art. 1, per quanto qui rileva, «disciplina la gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, nelle varie fasi di*

⁽²⁵⁾ La Corte, con la medesima sentenza, dichiara invece inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *w*), numero 1, e 5, comma 1, lettera *b*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4.

raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, compreso il controllo di queste operazioni»”, viene ad affermare che: *“la disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, nell’ambito della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione”*.

Peraltro, vero è che lo statuto speciale conferma questa competenza esclusiva dello Stato, ma riserva alla competenza della Provincia alcuni segmenti della tutela ambientale. Infatti, la competenza statale nella materia ambientale si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Pertanto, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell’ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la *“competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, così nell’esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute, ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato”*.

Ebbene, la legge provinciale n. 4 del 2006 ricomprende nelle proprie finalità anche l’esigenza della protezione della salute dell’uomo, di tal che essa ha, dunque, ad oggetto la cura di una molteplicità di interessi pubblici, in alcuni casi afferenti alla conservazione ed alla fruizione del territorio. Tuttavia, conclude la Corte, pur costituendo la competenza legislativa esclusiva in materia di *“tutela del paesaggio”* e *“urbanistica”* e la competenza legislativa concorrente in materia di *“igiene e sanità”* un valido fondamento dell’intervento provinciale, tali competenze devono essere esercitate nel rispetto dei limiti generali di cui all’art. 4 dello statuto speciale, richiamati dall’art. 5 ed evocati dal ricorrente, limiti che nella specie non risultano osservati.

In conclusione, statuisce la Corte: “*la disciplina ambientale, che scaturisce dall’esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, quella in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, cui, come precisato, pacificamente è riconducibile 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*”⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Pertanto, conclude la Corte,, in applicazione degli enunciati principi, deve rilevarsi che l’art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale, stabilendo che «Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai trasporti di rifiuti speciali che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi», ha introdotto una esenzione per i rifiuti pericolosi dall’obbligo del formulario d’identificazione in contrasto con l’art. 193 del d. lgs. n. 152 del 2006, destinato in ogni caso a prevalere secondo cui «Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano [...] ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri» (comma 4).

Il legislatore statale, invero, ha istituito un regime più rigoroso di controlli sul trasporto dei rifiuti pericolosi, in ragione della loro specificità (artt. 178, comma 1, e 184 del d. lgs. n. 152 del 2006) e in attuazione degli obblighi assunti in ambito comunitario, in base ai quali «per quanto riguarda i rifiuti pericolosi i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto [...] riguardano l’origine e la destinazione dei rifiuti» (art. 5, comma 2, della direttiva 91/689/CEE del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi), poiché «una corretta gestione dei rifiuti pericolosi richiede norme supplementari e più severe che tengano conto della natura di questi rifiuti» (quarto *considerando* della direttiva citata). Il formulario d’identificazione, strumento indicato dall’art. 5, comma 3, della citata direttiva 91/689/CEE, in mancanza del quale la legge statale, ove i rifiuti siano pericolosi, commina sanzioni penali (art. 258, comma 4, del d. lgs. n. 152 del 2006), consente di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti, onde evitare che questi siano avviati per destinazioni ignote. La relativa disciplina statale, proponendosi come *standard* di tutela uniforme in materia ambientale, si impone nell’intero territorio nazionale e non ammette deroghe quali quelle previste dall’art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale in esame.

Trattasi di principi ancora una volta riaffermati nelle successive sentenze 214 del 2008 e 61 del 2009.

In particolare nella prima pronuncia la Corte riafferma che la normativa statale esercizio della competenza esclusiva nella “materia” tutela dell’ambiente e dell’ecosistema si impone al legislatore regionale come limite assoluto, inderogabile in senso assoluto ossia tanto in senso meno restrittivo quanto in senso più restrittivo.

Si legge, infatti, in tal pronuncia che *“le Regioni, nell’esercizio di proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale. Tuttavia, il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale 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 Corte precisa che: *“la disciplina ambientale, che scaturisce dall’esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce 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 il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato*.

Per cui conclude la Corte, lo si noti: *“Spetta alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell’ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell’ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia”*.

Senonchè, nella successiva sentenza, n. 61, del 2009 la Corte tanto afferma che *“la dizione, ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, in materia di tutela dell’ambiente, lo Stato stabilisce “standard minimi di tutela” va intesa nel senso*

che lo Stato assicura una tutela “adeguata e non riducibile” dell’ambiente”, quanto altresì che “le Regioni, nell’esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell’ambiente, 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 (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l’ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione”.

Quindi, la Corte riconosce tanto una tutela diretta rimessa in via esclusiva allo Stato, quanto una tutela indiretta accordata, seppur nell’ambito di *altre* competenze, alle Regioni.

Ebbene, il percorso fin qui compiuto dalla giurisprudenza della Corte, pur tracciando una significativa evoluzione innovativa, non manca di segnare anche qualche tappa altalenante.

Peraltro la giurisprudenza pare ritrovare uniformità nella sentenze nn. 10, 12, 30, 220 e 225 del 2009, a mezzo delle quali tutte la Corte riafferma che la materia tutela dell’ambiente presenta un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito al bene ambiente, e finalistico, in quanto tendente alla migliore conservazione del bene stesso.

Con la sentenza 10/2009 ⁽²⁷⁾ la Corte si pronuncia specificatamente in merito ai limiti che incontra la legislazione

⁽²⁷⁾ Tale sentenza origina dalla remissione operata dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, che dubita, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 120 e 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), nella parte

regionale nel disciplinare lo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale.

Rileva la Corte che: *“La disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione”*.

Di tal che, la norma regionale impugnata – prevedendo un divieto, legato a limitazioni territoriali, allo smaltimento extraregionale dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi – viene a porsi in insanabile contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell’art. 182 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (che riproduce l’espressione precedentemente contenuta nel comma 3 dell’art. 5 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), che non prevede specifici divieti ⁽²⁸⁾.

in cui, limitando lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti dal territorio extraregionale alle sole ipotesi in cui le strutture site nella regione Puglia costituiscano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali, integra un “divieto relativo” allo smaltimento.

Successivamente, con ordinanza del 24 aprile 2008 (r.o. n. 259), la sezione prima dello stesso Tribunale amministrativo regionale della Puglia, ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale della citata norma regionale, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), 120, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata violerebbe, con identiche motivazioni di cui alla sopra citata ordinanza, gli artt. 120, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione. La stessa sarebbe, altresì, in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché, secondo il rimettente, invasiva della competenza esclusiva attribuita dalla predetta norma allo Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e non rispettosa dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale in materia ambientale (ora dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”).

⁽²⁸⁾ Specifica la Corte che, laddove nella disciplina statale l’utilizzazione dell’impianto di smaltimento più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare, ma ne “permette” anche

Peraltro la tematica viene a sedimentarsi nella sentenza n. 225 del 2009, che recepisce quanto statuito anche nelle precedenti sentenze nn. 12, 30 e 220 del medesimo anno.

In particolare tale decisione ha ad oggetto le molteplici impugnazioni dell'intero testo del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché di taluni profili specifici del medesimo, proposte dalle ricorrenti Regioni Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche, Basilicata nonché dalla Regione Emilia-Romagna, Umbria e Liguria ⁽²⁹⁾.

altre, nella disciplina regionale impugnata costituisce la soluzione obbligata. Tale divieto viene, altresì, a contrastare con lo stesso concetto di «rete integrata di impianti di smaltimento» che presuppone una possibilità di interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato e non ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti.

⁽²⁹⁾ In dettaglio, con ricorso n. 56 del 2006 la Regione Emilia-Romagna ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 63, 64, 101, comma 7, 154, 155, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 214, commi 3 e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in relazione, tra gli altri, al principio di leale collaborazione ed all'art. 76 Cost., in riferimento all'art. 1, comma 4, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), chiedendo, altresì, la sospensione dell'efficacia delle norme impuginate. Con ricorso n. 68 del 2006 la Regione Calabria ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, nonché, tra gli altri, degli articoli 3, comma 2, 4, comma 1, lettera *a*) e lettera *b*) – limitatamente all'inciso «e con direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003» –, 5, comma 1, lettere *q*) e *r*), 6, commi 6, 7 ed 8, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 ed allegati I e II della parte seconda, chiedendone, altresì, la sospensione dell'efficacia. Con ricorso n. 69 del 2006, la Regione Toscana ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 3, comma 4, 6, comma 6, 7, commi 3 e 8, 10, commi 3 e 5, e 17 del d.lgs. n. 152 del 2006. Con ricorso n. 70 del 2006 la Regione Piemonte ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, nonché, tra gli altri, degli articoli 5, comma 1, lettera *e*), 6, comma 6, 12, 21 e 22. Con ricorso n. 71 del 2006 la Regione Valle d'Aosta ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del

Ebbene, la complessità e vastità del contenzioso induce la Corte ad operare in primis una ricostruzione del quadro giurisprudenziale in punto di tutela dell'ambiente, “*ponendone in evidenza i contenuti più rilevanti e le correlate precisazioni terminologiche*”.

2006, nonché, tra gli altri, degli articoli 4, comma 1, lettera *a*), n. 3, 6 (nonché degli articoli da 15 a 22, nella parte in cui richiamano detto art. 6), 7, comma 3, 12, comma 2, 10 e 16. Con ricorso n. 72 del 2006 la Regione Umbria ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 25, comma 1, 35, comma 1, 42, comma 3, 55, comma 2, 58, comma 3, 63, commi 3 e 4, 64, 65, comma 3, lettera *e*), 95, comma 5, 96, comma 1, 101, comma 7, 148, 149, 153, comma 1, 154, 155, 160, 166, comma 4, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 195, comma 1, 202, comma 6, 214, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, in relazione, tra gli altri, all'art. 76 della Costituzione (in riferimento all'art. 1, comma 4, della legge n. 308 del 2004) ed al principio di leale collaborazione. Con ulteriore ricorso, iscritto al n. 73 del registro ricorsi dell'anno 2006, la Regione Emilia-Romagna ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, anche degli articoli 5, comma 1, lettere *e*), *g*) ed *m*) e 12, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006. Con ricorso n. 74 del 2006 la Regione Liguria ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 58, 59, 63, 64, 65, 67, 69, 74, 91, comma 1, lettera *d*), 96, 113, 114, 116, 117, 121, 124, comma 7, 148, commi 4 e 5, 149, comma 6, 154, 181, commi da 7 a 11, 183, comma 1, 186, 189, comma 3, 205, comma 2, 240, comma 1, lettere *b*), *c*) e *g*), 242, 243, 244, 246, 252 e 257 del d.lgs. n. 152 del 2006, in relazione all'art. 76 Cost. (in riferimento all'art. 1, comma 4, della legge n. 308 del 2004) ed al principio di leale collaborazione. Con ricorso n. 75 del 2006 la Regione Abruzzo ha, tra l'altro, proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006, chiedendone, altresì, la sospensione. Con ricorso n. 76 del 2006 la Regione Puglia ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 6, 15, comma 1, e 19 del d.lgs. n. 152 del 2006. Con ricorso n. 78 del 2006 la Regione Campania ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006. Con ricorso n. 79 del 2006 la Regione Marche ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli articoli 3, comma 4, 6, comma 6, 7, commi 3 e 8, 10, commi 3 e 5, e 17 del d.lgs. n. 152 del 2006. Con ricorso n. 80 del 2006 la Regione Basilicata ha proposto, in via principale, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 152 del 2006.

In tal senso, il primo problema che si pone è, ovviamente, quello della individuazione della materia di cui si tratta ed a tal fine, rileva la Corte, occorre guardare all'oggetto della disciplina statale o regionale, nonché alla sua *ratio*, confrontandola con l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost.

Osserva, dunque, la Corte, a proposito della materia tutela dell'ambiente, che *“essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene materiale, l'ambiente (così sentenze 367 e 378/ 2007; nonché 12/2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (così sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009).*

Con il che l'individuazione nei termini appena descritti della materia tutela dell'ambiente pone in evidenza un dato di rilevante importanza: *“sullo stesso bene l'ambiente (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) “concorrono” diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009).*

Ne deriva che: *“Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009) e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso.*

Dunque, puntualizza la Corte: *“In questo senso, può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce “limite” all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009).*

La Corte parrebbe così riaffermare l'unitarietà della tutela, rimessa in quanto tale alla potestà esclusiva statale.

Senonchè, ancora una volta, la Corte torna ad affermare la possibilità di una tutela a più voci, statuendo altresì che: *“A questo proposito, è peraltro necessario precisare che, se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente* ⁽³⁰⁾.

Così, però, tale statuizione reintroduce una inevitabile incertezza nella individuazione della linea di confine del riparto delle competenze legislative, riconoscendo in capo alle regioni la possibilità di introdurre – in via indiretta - livelli di tutela più elevati laddove legiferino nell'ambito dell'esercizio delle loro (altre) competenze.

La Corte pare, tuttavia, offrire una soluzione a tale reintrodotta incertezza, recuperando il criterio del bilanciamento degli interessi, laddove sancisce che: *“Tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto”* ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Ancora, specifica la Corte in tal senso: *“Strettamente collegata alla tutela dell'ambiente è la tutela della salute, poiché è indubbio che la salubrità dell'ambiente condiziona la salute dell'uomo. E' da sottolineare, comunque, che le due competenze hanno oggetti diversi: per l'appunto, l'ambiente e la salute, e che la fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali”*.

⁽³¹⁾ La Corte si pronuncia anche specificatamente in punto di incidenza del principio di leale collaborazione, statuendo che: *“è da tener presente che l'art.*

Ebbene, la sentenza in esame, offre una “lucida” contraddizione, laddove da un lato riconosce in capo al legislatore regionale una potestà legislativa indiretta in materia di ambiente, mentre dall’altro riconosce che la legge statale debba ritenersi inderogabile solo qualora sia frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto.

E’, infatti, inevitabile che laddove trovino esplicazione contestualmente sia una tutela diretta statale che una indiretta regionale vi sia da operare un bilanciamento tra più interessi, ma altrettanto inevitabile è che la competenza ritorni esclusiva statale sia in via diretta che indiretta laddove il bilanciamento è rimesso al legislatore statale.

3. Dalla tutela dell’interesse trasversale alla tutela del bene unitario: le conseguenze sul riparto della potestà legislativa (C. cost. 151/2011).

Così ricostruito il percorso offerto dalla giurisprudenza nell’ultimo decennio, veniamo, ora, ad esaminare la recente sentenza da ultimo offerta dal Giudice costituzionale in materia, riscontrando se la medesima pervenga a ricomporre un quadro giurisprudenziale in cui, si è visto, non mancano posizioni altalenanti.

118 Cost., nell’eliminare il principio del parallelismo tra competenza legislativa ed amministrativa ai fini del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni ordinarie e nell’imporre un livello dell’azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l’esercizio unitario, con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall’art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 303 del 2003; n. 172 del 2004). Ne consegue che, nel caso della tutela ambientale, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell’art. 118 Cost., nel rispetto dei suddetti principi, può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali”.

La sentenza 151/2011 origina dal ricorso promosso dalla difesa erariale per sentir dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, e 33, comma 3, della legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), per violazione degli artt. 117, primo comma, secondo comma, lettera s), terzo e quinto comma, della Costituzione, nonché dell'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

In dettaglio, la difesa dello Stato, rilevato che la legge provinciale impugnata contiene disposizioni a tutela degli animali selvatici, delle piante a diffusione spontanea, dei loro habitat, nonché dei fossili e dei minerali, evidenzia che gli ambiti di potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano riguardano la caccia e i parchi per la protezione della flora e della fauna, previsti dall'art. 8, primo comma, numeri 15) e 16), del d.P.R. n. 670 del 1972, mentre la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nel quale sono affiancate le nozioni di ambiente e di ecosistema, come ampiamente confermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Secondo il ricorrente spetta, pertanto, allo Stato disciplinare l'ambiente, inteso quale entità organica, dettando norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.

Inoltre, il ricorrente sottolinea che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, secondo le prescrizioni del diritto comunitario; ne consegue che tale disciplina unitaria non possa essere derogata da altre normative di settore e che la stessa prevalga sulle discipline dettate dalle Regioni e dalle Province autonome in materie di propria competenza ed in riferimento ad

altri interessi, costituendo un limite all'esercizio della potestà legislativa dei predetti enti territoriali ⁽³²⁾.

Ebbene, la Corte nell'accogliere le censure prospettate dalla difesa erariale, viene innanzitutto a precisare quale sia *l'ambito materiale* cui inerisce la disciplina impugnata.

A riguardo, rilevato che la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria in materia di «caccia e pesca», e «parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, comma 8, numeri 15 e 16, dello statuto speciale), la Corte ritiene che *“la norma censurata non regoli l'attività venatoria, né riguardi l'istituzione o la disciplina di parchi naturali, ma miri a tutelare la fauna in sé e per sé, con divieti, a carattere generale, che prescindono sia da specifiche attività sia da particolari contesti spaziali. Si tratta quindi di vere e proprie norme di*

⁽³²⁾ Secondo la resistente difesa provinciale, invece, nel merito tutte le censure prospettate dallo Stato sono infondate, considerato che, nelle materie di competenza legislativa primaria della «caccia e pesca» e della «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna», la Provincia autonoma non sarebbe sottoposta ai limiti fissati dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e quindi al rispetto delle norme statali che fissano “standard minimi ed uniformi di tutela” in materia di ambiente. Invero, le disposizioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 sono applicabili, alla Provincia autonoma resistente, solo in quanto prevedano forme più ampie di autonomia di quelle già riconosciute, con la conseguenza che lo Stato non potrebbe invocare le competenze derivanti dal citato art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e la normativa statale di riferimento (legge n. 157 del 1992 e d.P.R. n. 357 del 1997) come “limiti” delle competenze legislative della Provincia autonoma di Bolzano. Inoltre, secondo la difesa provinciale, lo Stato non può pretendere il rispetto della normativa richiamata in quanto attuativa della disciplina comunitaria, dal momento che, ai sensi del d.P.R. n. 526 del 1987, spetta alla Provincia autonoma di Bolzano, nelle materie di propria competenza, dare attuazione alle direttive comunitarie. Infine, anche a voler seguire la tesi del ricorrente sull'applicabilità degli standard minimi ed uniformi di tutela fissati dalla legislazione statale, le doglianze prospettate risultano infondate, in quanto le disposizioni provinciali impuginate, anche là dove dettano una disciplina difforme da quella statale, risultano comunque rispettose degli obiettivi di tutela minima previsti dalle direttive e dalla normativa statale di attuazione.

protezione ambientale, che rientrano nella materia tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo statuto speciale come di competenza primaria delle Province autonome. Di tal che, l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nel disciplinare in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in quanto tale materia non è compresa tra le previsioni statutarie riguardanti le competenze legislative, primarie o concorrenti, regionali o provinciali”.

Il Giudice delle leggi riafferma, così, in toto la materializzazione della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” e, di conseguenza, ne delimita rigidamente i confini.

Peraltro, tale indiscussa riaffermazione della valenza materiale dell'art.117, comma secondo, lett. s), della Costituzione reca in sé una ulteriore conseguenza.

Infatti, la Corte viene altresì a censurare l'art. 8, comma 4, della legge prov. n. 6 del 2010, che consente la raccolta illimitata di funghi epigei ai proprietari, agli affittuari, agli usufruttuari e alle persone con loro conviventi sui fondi di cui dispongono, in deroga all'art. 4, comma 1, della legge 23 agosto 1993 n. 352 (Norme quadro in materia di raccolta e commercializzazione di funghi epigei freschi e conservati), che fissa il limite massimo giornaliero di tre chilogrammi complessivi per persona.

E ciò in quanto la legge statale sopra citata, che ricade in materia di tutela dell'ambiente, attribuisce alle Regioni la potestà di disciplinare con proprie leggi la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei, nel rispetto dei principi fondamentali dalla medesima legge stabiliti.

In dettaglio, il limite generale di tre chilogrammi giornalieri per persona, di cui alla norma statale citata, si pone con evidenza quale standard uniforme di tutela, a garanzia dell'ambiente e dell'ecosistema, e perciò costituisce limite invalicabile da qualunque normativa regionale o provinciale.

Inoltre la Corte nel sindacare l'impugnativa dell'art. 22, comma 6, della legge provinciale citata, che prevede un rapporto diretto tra la Provincia autonoma di Bolzano e la Commissione europea, riguardo alla comunicazione delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, istituita dall'art. 4 della direttiva Habitat, statuisce che: *“occorre ricordare in proposito che questa Corte ha affermato che, nella materia de qua, il «potere di interloquire con la Commissione europea [...] spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 (che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale), in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari”*.

Dunque, con la recente sentenza 151/2011 la Corte viene a consolidare non solo il proprio indirizzo in merito alla materializzazione della tutela dell'*ambiente* e dell'*ecosistema*, inteso come bene unitario, ma anche le conseguenze che da tale materializzazione derivano, il tutto in un quadro – per la prima volta – sistemico.

E così, in merito al *“limite invalicabile”* da parte del legislatore regionale degli standard uniformi di tutela stabiliti in via esclusiva dal legislatore statale, proprio in quanto preposti a tutelare appunto un bene giuridico unitario che inerisce ad un interesse pubblico espressione di un valore costituzionale assoluto e primario.

Nonché, altresì, in merito all'esclusivo potere dello stato di interloquire nella *materia* de qua con gli organismi della comunità europea, a discapito degli ordinamenti regionali.

Se così è, va, allora, rilevato come l'operata materializzazione del bene unitario rechi in sé un declassamento della potestà legislativa eventualmente riconosciuta alle regioni, in quanto tale potestà non è certo loro attribuita dalla Costituzione quanto, piuttosto, dal legislatore statale a mezzo di puntuali normative chiamate a bilanciare interessi in potenziale astratto conflitto.

Trattasi, invero, di una – eventuale - potestà integrativa della legge statale.

In altri termini, la Corte, ancora una volta, è chiamata a surrogare il legislatore costituzionale, fornendo interpretazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione *oltre* il dato letterale offerto dalla Carta.

In tal senso va, infatti, letta l'opera meritoria del Giudice delle leggi, il quale, nel riconoscere nella "materia" tutela dell'ambiente e dell'ecosistema un bene giuridico materiale al contempo complesso ed unitario a livello sistemico, bene che inerisce ad un valore costituzionale primario ed assoluto, viene a fornire alla "materia" de qua il necessario supporto in termini, appunto, di "valore" costituzionalmente riconosciuto, garantito e protetto.

E' così che la "materia" certo trova affermazione quale mero criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, ma ciò nella misura in cui oggetto della medesima è un valore costituzionale espressione di interessi primari ed assoluti, che dunque sedimentano nella materia.

Va da sé, però, che, trovando tale valore espressione "solo" nella giurisprudenza creativa della Corte costituzionale e non, invece, nel testo esplicito della Costituzione, al Giudice delle leggi non può che rimanere di dar voce alla materia, pur trovandone il fondamento nel valore costituzionale sotteso. E ciò riconoscendo in capo al legislatore statale una competenza legislativa gerarchicamente superiore rispetto al legislatore regionale.

In questi termini, dunque, la legislazione statale funge da “limite invalicabile” per il legislatore regionale.

Ancora una volta, quindi, la Corte supplisce agli inadempimenti del legislatore costituzionale, dando voce a valori costituzionalmente non ancora esplicitati, ma certo impliciti nel disegno costituzionale relativo alla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Questo il significato della rilettura, operata dalla Corte, del valore trasversale per il tramite della materializzazione del bene giuridico unitario.