

Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*

Raffaele Bifulco**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'*acquis* giurisprudenziale in materia di tutela dell'ambiente. – 2.1. Le diverse dimensioni dell'ambiente. – 2.2. Il ruolo delle Regioni. – 2.3. Principio di leale collaborazione e 'punto di equilibrio'. – 3. Gli oggetti. – 3.1. Valutazione d'impatto ambientale, valutazione ambientale strategica. – 3.2. Paesaggio. – 3.3. Parchi. – 3.4. Rifiuti. – 3.5. Corpi idrici e disciplina degli scarichi. – 3.6. Prevenzione dei rischi industriali e ambientali. – 3.7. Elettrosmog. – 3.8. OGM e risorse geotermiche. – 3.9. Tutela e valorizzazione dei beni culturali. – 3.10. Altri oggetti. – 4. Interferenze competenziali. – 4.1. Interferenze con competenze esclusive/primarie. – 4.2. Interferenze con competenze concorrenti. – 4.3. Interferenze con competenze residuali. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Prima del 2001, la Costituzione non recava esplicita menzione dell'ambiente tra le materie di competenza concorrente direttamente elencate nell'art. 117.2. Cost. Neppure gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata contemplano esplicitamente la materia in questione, anche se in alcuni di essi è possibile rintracciare più ambiti riconducibili alla mate-

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Lo scritto (prendendo spunto dall'intervento dell'Autore ai lavori della XI Settimana di studi sulle autonomie locali su "Regioni, enti locali e ambiente", Alessandria 6-10 maggio 2019) aggiorna una precedente pubblicazione del 2014 visto che le sentenze in materia ambientale continuano a rappresentare ampia parte della giurisprudenza costituzionale. La vastissima giurisprudenza presa in esame, aggiornata a settembre 2019, giustificherà, spero, l'assenza di riferimenti dottrinali. Alcuni paragrafi sono stati modificati e le conclusioni sono state riviste.

** Professore ordinario di diritto costituzionale, Luiss "Guido Carli", Roma, rbifulco@luiss.it.

ria ambientale. E tuttavia la Corte costituzionale – facendo leva sulla legislazione ordinaria, in particolare sugli artt. 101 ss. d.p.r. 616/1977, che, procedendo all'individuazione della nuova materia della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, ne trasferiva la titolarità alla Regione – era già giunta a una definizione dell'ambiente inteso come valore costituzionale, nel quale «sono raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, al quale spettano soltanto funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»¹.

Più precisamente, a metà degli anni Ottanta del secolo scorso, la Corte, anche a seguito dell'istituzione del Ministero per l'ambiente, procede a una definizione unitaria dell'ambiente, riconducendolo agli artt. 9 e 32 Cost. e facendolo rientrare tra i valori costituzionali primari e assoluti².

Si rivelano opportune due osservazioni preliminari rispetto alle innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale del 2001. In primo luogo, nella giurisprudenza appena richiamata è già presente la considerazione parallela di ambiente naturale e culturale, che, peraltro inscritta a chiare lettere nell'art. 9 Cost., verrà formalizzata nell'art. 117.2. s), Cost. In secondo luogo, è su questa giurisprudenza che la legislazione successiva si appoggerà al fine di ampliare la partecipazione delle Regioni nella protezione dell'ambiente, precostituendo così quel ruolo di integrazione che la Corte riconoscerà alle Regioni e che sarà oggetto della seguente trattazione.

2. L'acquis giurisprudenziale in materia di tutela dell'ambiente

2.1. Le diverse dimensioni dell'ambiente

La riconduzione alla legislazione esclusiva dello Stato della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (da ora anche TdA) avrebbe dovuto semplificare il riparto di competenze nella materia ambientale. Non è stato evidentemente così, per una serie di ragioni.

Innanzitutto è lo stesso legislatore costituzionale ad essere consapevole del fatto che la materia ambientale non si prestava a una netta ed esclusiva attribuzione a favore dello Stato, attribuzione che si sarebbe posta in controtendenza rispetto ad un recente passato in cui le Regioni erano state coinvolte nella gestione della materia. Di tale disagio è, del

¹ 96/2003, § 3.2., che tratta questione sorta prima della revisione costituzionale del 2001. Ma la Corte aveva riconosciuto il potere delle Regioni di derogare alla disciplina statale da intendersi come base minima già in 192/1987, 1002/1988, 577/1990.

² Sentt. 210/1987, § 4.2; 641/1987, § 2.2.). Sembra di poter dire che in questa posizione della Corte vi sia una presa di distanza da una dominante accezione dell'ambiente, di origine gianniniana, che negava la possibilità di una concezione unitaria dell'ambiente.

resto, testimone la riconduzione alla legislazione concorrente della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», con la quale si riconosce sullo stesso ambito materiale la compresenza di due funzioni differenti: da un lato la tutela, di competenza esclusiva dello Stato; dall'altro la valorizzazione, di competenza concorrente delle Regioni.

Inoltre il tessuto ordinamentale era già orientato, con riguardo alla materia ambientale, ad una presenza attiva delle Regioni nella gestione dell'ambiente, dichiarato dalla Corte tra i valori costituzionali primari.

Non va infine trascurata la possibile incongruenza che si sarebbe potuta creare tra giurisprudenza antecedente e posteriore alla riforma costituzionale del 2001. Una concezione letterale dell'esclusività della competenza statale in materia ambientale a seguito della riforma rischiava infatti di entrare in conflitto con la precedente ascrizione, compiuta dalla Corte, dell'ambiente tra i valori assoluti e primari della Costituzione, cui si ricollegavano interessi differenti riconducibili a soggetti differenti, tra i quali le Regioni.

Questi fattori di complessità spiegano, dunque, l'opzione interpretativa della Corte relativa all'ambiente come materia o valore trasversale. Nella interpretazione del nuovo titolo inserito all'art. 117.2.s) la sent. 407/2002, in materia di disciplina di attività a rischio rilevante, svolge un ruolo fondamentale³.

Diversi sono i punti da evidenziare in questa primissima sentenza: la difficoltà che la Corte manifesta a considerare l'ambiente come una materia in senso tecnico; la chiara derivazione della concezione dell'ambiente come materia trasversale dalla giurisprudenza precedente alla revisione costituzionale del 2001; il ruolo esclusivo dello Stato nella individuazione di standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale; l'esplicito riconoscimento di altri titoli di legittimazione per interventi regionali incidenti sull'ambiente.

³ «A questo riguardo va però precisato 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 (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione 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 (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).

I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato»: 407/2002, § 3.2.

Il Giudice delle leggi conserva l'aggancio dell'ambiente ai valori costituzionali, così giustificando la sua apertura ad altri interventi non solo statali. In alcune decisioni, poi, ad esser definito trasversale è il valore piuttosto che la materia⁴; in altre ancora ragionerà della TdA come di un «compito» affidato allo Stato⁵. Si noti, inoltre, che il riferimento all'ambiente come bene unitario è addotto come ulteriore argomento di giustificazione del ruolo dello Stato di fissazione di standard uniformi⁶.

In ragione del valore primario dell'ambiente lo Stato è quindi competente ad adottare «*standards* di tutela minimi e uniformi sul territorio nazionale» (una formula che ricorre molto frequentemente nella giurisprudenza costituzionale). In particolare, per «*standard* minimi di tutela» deve intendersi – chiarisce la Corte – che lo Stato assicura una tutela “adeguata e non riducibile” dell'ambiente⁷.

Sebbene la Corte si sforzi di ricollegare la giurisprudenza successiva alla revisione del Titolo V a quella precedente, non può essere taciuta, nella concezione di ambiente sviluppata dal Giudice delle leggi, un'evoluzione di notevole interesse. Se, come si è appena osservato, nelle prime pronunce l'ambiente viene configurato come un valore piuttosto che una materia in senso tecnico, a partire dalla sent. 378/2007 la Corte accentua il carattere complesso, di «sistema» del bene giuridico ambiente.

In questa sentenza il Giudice delle leggi opera tale ‘aggiustamento’ sottolineando, per la prima volta dal 2001, che il nuovo titolo di legittimazione affianca alla parola ‘ambiente’ ‘ecosistema’⁸. Tale affinità, che la Corte ricollega al concetto di biosfera, presente nella

⁴ 246/2013, § 2; 222/2003, § 3.

⁵ 307/2003, § 5; 259/2004, § 2; 336/2005, § 5.

⁶ Ecco quanto osserva la Corte in una decisione quasi coeva rispetto alla 407/2002: «L'art. 117, secondo comma, lettera 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. Come già affermato da questa Corte, la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece l'ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione.

Già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» 536/2002, § 4.

⁷ 61/2009, § 4.

⁸ La Corte preciserà la distinzione tra i due concetti in 12/2009, §2.3.: «È evidente che quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'“ecosistema”. Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare

Dichiarazione di Stoccolma del 1972, obbliga a guardare all'ambiente come a un bene unitario, anche se composto di molteplici parti.

Il fine di questa torsione interpretativa è ben chiaro, percependo la Corte il pericolo di una parcellizzazione territoriale della tutela derivante dal riconoscimento, da essa stessa compiuto, della legittimità degli interventi regionali. La concezione complessa dell'ambiente accentua così il ruolo dello Stato, cui spetta «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»⁹; tale disciplina statale funzionerà, quindi, come «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»¹⁰.

Questa 'svolta' giurisprudenziale obbliga la Corte a stemperare l'ancoraggio dell'ambiente ai valori costituzionali per accentuarne la natura di materia in senso tecnico, avente ad oggetto «un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale»¹¹.

2.2. Il ruolo delle Regioni

Nella sent. 407/2002 la Corte non definisce ancora i titoli di legittimazione che possono giustificare gli interventi regionali. Lo farà nelle sentenze immediatamente successive, riferendosi in particolare al governo del territorio¹², alla tutela della salute¹³, alla protezione civile¹⁴, all'energia¹⁵, all'ordinamento delle comunicazioni¹⁶.

La trasversalità dell'ambiente giustifica quindi interventi regionali diretti a curare interessi funzionalmente collegati con l'ambiente. Tali interferenze, in quanto incidenti sull'ambiente, sono legittime a condizione di non diminuire il livello di protezione e tutela stabilito dallo Stato¹⁷. In termini più precisi, tali interventi regionali sono sottoposti a due condizioni: a) possono innalzare la tutela ambientale stabilita dallo Stato ma non diminuirla¹⁸; b)

riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé.

⁹ 378/2007, § 4.

¹⁰ 378/2007, § 4.

¹¹ 104/2008, § 5; per le applicazioni di questo ragionamento a boschi e foreste cfr. 105/2008, § 4.

¹² 307/2003, § 6 in tema di elettrosmog in cui la Corte afferma che allo Stato spetta la fissazione delle 'soglie' di esposizione e alle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti.

¹³ A partire da 536/2002, relativa a una Regione speciale.

¹⁴ 214/2005, § 2.1.

¹⁵ 246/2013, § 2.

¹⁶ 307/2003, § 7. Sul punto cfr. più ampiamente il rapporto su ordinamento della comunicazione.

¹⁷ Sul punto, con grande chiarezza, 222/2003, § 3.

¹⁸ 341/2010, § 5.2; 244/2012, § 3; 86/2014, § 3.

non devono servire a porre impedimenti permanenti, in nome appunto di una maggiore tutela ambientale sul territorio regionale, all'ingresso di altri interessi costituzionalmente rilevanti¹⁹. In ogni caso la Corte si riserva di sottoporre a verifica le concrete scelte regionali²⁰.

Nel rapporto che così viene a instaurarsi tra standard nazionali di tutela fissati dallo Stato, gli interventi regionali sono caratterizzati sempre in senso aggiuntivo, mai sostitutivo, della funzione di tutela statale. Nel caso manchi una disciplina statale, infatti, alle Regioni non è consentito di intervenire in via suppletiva (a differenza di quanto accade, come è ben noto, nelle ipotesi di legislazione concorrente)²¹. E in ogni caso la Corte è ferma nel ribadire che, quando una norma è riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale, le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale²². Ciò è ben comprensibile in quanto, nella maggioranza dei casi, il provvedimento regionale è diretto alla cura di interessi diversi dall'ambiente (rientranti nella competenza concorrente o in quella primaria delle Regioni speciali) ma a questo collegati²³.

Conviene però precisare che questo rapporto non muta neppure nelle ipotesi in cui le Regioni speciali – e in qualche caso le Regioni ordinarie nell'ambito della potestà legislativa residuale – disciplinino ambiti che rientrano 'materialmente' all'interno dell'ambiente come bene unitario (non siano cioè mere utilizzazione dell'ambiente, per utilizzare il linguaggio della Corte)²⁴: è questo il caso della complessa disciplina del paesaggio²⁵; della prevenzione dei rischi industriali e ambientali²⁶; dei parchi regionali e delle aree protette²⁷, della caccia²⁸, dei rifiuti²⁹, della pesca³⁰, della raccolta dei tartufi³¹; dei criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)³². In particolare, la legislazione statale ambientale

¹⁹ Significativa in proposito 67/2011, § 8.1.

²⁰ 147/2019, § 4.5.2., che collega la verifica al rispetto del punto di equilibrio.

²¹ 373/2010; 300/2013, § 5; 70/2014, 2; per un'affermazione di tale principio in favore delle Regioni cfr. 94/2013, § 4.1.

²² Così 259/2014, § 3.3., in materia di tutela dei beni culturali.

²³ Con molta precisione 341/2010, § 5.2.

²⁴ 12/2009, § 2; in 62/2008, § 7, la Corte scrive di «alcuni segmenti della tutela ambientale» affidati, nell'ipotesi specifica, alla Provincia di Bolzano.

²⁵ 226/2009, § 2-5, con riguardo a Trento (e Bolzano).

²⁶ 214/2005, § 2.

²⁷ 135/2005, § 3.2.; 51/2006, § 5-6 con riguardo alla Regione Sardegna; 380/2007, § 2.1., con riguardo alla Regione Sicilia in sede di conflitto di attribuzioni; 12/2009, § 2, ancora con riguardo alla Regione Sicilia.

²⁸ 244/2012, § 3; 278/2012, § 4, con riguardo alla Provincia di Bolzano.

²⁹ 62/2008, § 7, relativa alla Provincia di Bolzano.

³⁰ 9/2013, § 6, relativa alla Sardegna.

³¹ Oggetto rientrante nella valorizzazione dei beni ambientali: 212/2006, §§ 3-5.

³² 104/2008, § 6-8 e 329/2008, § 3 con riguardo a Trento e Bolzano.

viene considerata dalla Corte come espressione di ‘riforme economico-sociali’, capace di fungere da limite anche nei confronti della legislazione primaria delle Regioni speciali³³.

2.3. Principio di leale collaborazione e ‘punto di equilibrio’

Questo assetto non può non enfatizzare il ruolo del principio di leale collaborazione. Se esso ha oramai una portata generale, non da ultimo in ragione della sua costituzionalizzazione, è evidente che nella materia ambientale e dei beni culturali, in cui le Regioni sono autorizzate ad intervenire per effetto di autonomi titoli di legittimazione, il principio di leale collaborazione rappresenta un modulo procedimentale fondamentale per la tenuta del riparto competenziale.

Ciò emerge soprattutto nei casi in cui si confrontano competenze ‘forti’ sia dello Stato che delle Regioni. Emblematica la fattispecie della sent. 109/2011, §§ 3-5, in cui a confrontarsi erano la competenza esclusiva statale in materia di difesa del suolo³⁴ e una speculare competenza primaria della Provincia autonoma di Trento. In tale circostanza la Corte ha dichiarato l’illegittimità della norma statale che non assicurava adeguatamente il concorso di competenze dei due enti.

L’assetto finale è dunque il seguente: da un lato, l’ambiente inteso come sistema unitario, da cui deriva la trasversalità degli interventi di tutela rispetto ai diversi possibili ambiti di incidenza; dall’altro, il potere per le Regioni di adottare interventi legislativi per la cura di proprie competenze legislative che interferiscono con la materia ambientale.

Questa soluzione subisce però una sicura eccezione in tutte le ipotesi, da valutare caso per caso, in cui la fissazione di standard nazionali non miri a tutelare solo interessi ambientali bensì sia espressione del bilanciamento fra interessi ambientali e altri interessi rientranti nell’ambito delle competenze legislative regionali. Nel caso della l. 36/2001 sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, la Corte riconosce allo Stato il potere di fissare valori-soglia di emissione, derivante dalla competenza in materia di TdA; la questione ulteriore da affrontare era la legittimità delle leggi regionali che, essendo espressione di competenze regionali, fissavano valori più restrittivi, in astratto ammissibili secondo la giurisprudenza della Corte. È la Corte ad osservare che le leggi regionali impugnate *«attengono essenzialmente agli ambiti materiali – richiamati del resto anche dal ricorrente – della “tutela della salute”, minacciata dall’inquinamento elettromagnetico, dell’ “ordinamento della comunicazione” (per quanto riguarda gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi), della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (per quanto riguarda gli elettrodotti), oltre che, più in generale, del “governo del territorio” (che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all’uso*

³³ 51/2006, §§ 5-6, con riguardo alla Sardegna; 238/2013, § 2.1.1., con riguardo alla Valle d’Aosta.

³⁴ Per la riconduzione delle attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, alla materia della TdA, cfr. anche 109/2011, § 4.1 e 341/2010, § 5.2.; con riguardo, invece, al piano di bacino v. 254/2010, § 5; 44/2019, § 5-8 in materia di polizia idraulica; 86/2019, § 2.6.

del territorio e alla localizzazione di impianti o attività): tutti ambiti rientranti nella sfera della potestà legislativa “concorrente” delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, e pertanto caratterizzati dal vincolo al rispetto dei (soli) principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato»³⁵.

La dichiarazione d’incostituzionalità delle leggi regionali discende dalla considerazione che «*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, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell’energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato»³⁶.*

Anche nel caso del d.l. 279/2004, con il quale il legislatore statale ha stabilito il principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, in attuazione di una raccomandazione europea, la Corte ritiene che il legislatore abbia fatto uso delle sue competenze esclusive in tema di TdA nonché di quelle concorrenti in tema di tutela della salute. Nel caso specifico la disciplina statale mira a contemperare due interessi contrapposti, rappresentati, per un verso, dall’esercizio della libertà di iniziativa economica e, per l’altro, dalla TdA e dalla salute umana che, attraverso i principi di prevenzione e precauzione, sono in grado di esigere limiti alla libertà di iniziativa economica: la normativa statale è chiamata ad elaborare indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e ad individuare il «*punto di equilibrio fra esigenze contrapposte»³⁷.*

Le sentenze richiamate pongono un principio speculare rispetto alle conseguenze della trasversalità. In base a quest’ultima, infatti, le Regioni sono abilitate ad intervenire nell’esercizio di proprie competenze con il limite di non poter ridurre gli standard statali di tutela; in altri termini, in questi casi ai diversi interessi regionali è consentito di interferire. In base al principio del ‘punto di equilibrio’ la legislazione statale, che sia manifestazione della competenza sulla TdA e che sia, al contempo, diretta a bilanciare ulteriori interessi, blocca la possibilità di interventi regionali; in questo caso è cioè lo Stato ad aver già trovato una soluzione al contemperamento di diversi interessi, anche regionali.

3. Gli oggetti

Si passa ora all’esame degli oggetti della tutela ambientale riservata allo Stato.

³⁵ 307/2003, § 5.

³⁶ 307/2003, § 7; nello stesso senso cfr. 214/2008, § 3.

³⁷ 116/2006, § 6.

3.1. Valutazione d'impatto ambientale, valutazione ambientale strategica

Con riferimento al rapporto di strumentalità dei procedimenti di valutazione ambientale (d'impatto e strategica) rispetto alla TdA, la Corte ha osservato che «trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale”, non può dubitarsi che esse rientrino nella materia della tutela dell'ambiente»³⁸.

La Corte ha inoltre avvertito la necessità di sottolineare la distinzione tra VAS e VIA che, sebbene connesse, non possono essere assimilate in quanto «è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente»³⁹.

Molto netta, nella disciplina di questi procedimenti, l'influenza del diritto dell'Unione europea, in particolare delle direttive. Se a tale premessa si aggiunge che l'art.117.5 Cost. attribuisce alle Regioni la potestà di attuazione del diritto dell'Unione nelle materie di propria competenza, risulta allora ben comprensibile la presenza di fattispecie di giudizio in cui la Corte, preso atto che l'atto unionale da attuare attiene alla materia ambientale, pure riconosce la presenza di competenze regionali attuative in ragione della trasversalità della materia ambientale medesima. Ciò spiega la presenza, in alcuni giudizi, del parametro costituito dall'art. 117.1, differenziato rispetto al titolo di legittimazione di cui all'art. 117.2.s)⁴⁰ ovvero dell'art. 117.5⁴¹. A ciò spinge anche il riconoscimento espresso di competenze regionali in materia di valutazione ambientale, anche da parte del Codice dell'ambiente⁴². Di fatto, secondo il Giudice delle leggi, *«le norme comunitarie integrano il parametro per la valutazione di conformità della norma regionale agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. (quest'ultimo inteso quale principio fondamentale), che ineriscono «non già alla violazione della competenza statale, ma all'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», quindi riguardano anche le Regioni a statuto speciale»*⁴³. Da tale rappresentazione del rapporto tra art. 117.1 e norme comunitarie, la Corte fa discendere la seguente precisa 'regola di giudizio': *«le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma impugnata, in base alle regole che disciplinano il riparto interno delle competenze, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano il vizio oggetto della prima questione»*⁴⁴.

³⁸ 225/2009, § 4; 127/2010, § 3, con riferimento al nesso tra VIA e valore ambientale; 398/2006, § 4.4., e 225/2009, § 9; 58/2013, § 2 con riferimento alla VAS.

³⁹ 58/2013, § 2.

⁴⁰ 93/2013, § 2.1.

⁴¹ 398/2006, § 4.4.

⁴² In part.art.7d.lgs.152/2006: in proposito 141/2014, § 6.6. in materia di autorizzazione integrata ambientale.

⁴³ 368/2008, § 3.

⁴⁴ 368/2008, § 3, in cui lo Stato invocava come prima questione il contrasto della legge regionale con artt.117.1 e 11.

In maniera speculare la Corte è giunta a dichiarare l'inammissibilità di questioni, sollevate dalle Regioni, di compatibilità della legislazione nazionale rispetto a parametri unionali in quanto la violazione del diritto dell'Unione, qualora esso abbia ad oggetto materie di competenza statale, non ridonda in violazione delle attribuzioni regionali⁴⁵.

Incidentalmente conviene notare che le parti del Codice dell'ambiente dedicate alla VIA⁴⁶ e alla VAS⁴⁷ sono state oggetto di specifica impugnazione da parte delle Regioni, senza tuttavia conseguenze negative per la sua 'tenuta' costituzionale.

Rimane fermo il principio della trasversalità sancito dalla Corte in via generale a proposito della TdA, sicché le Regioni, anche in questo specifico settore, potranno intervenire per innalzare gli standard di tutela nazionali⁴⁸.

Ancora in via generale va osservato che i procedimenti di valutazione ambientale servono a bilanciare i diversi interessi sui quali incide la realizzazione dell'opera; tra questi, in particolar modo, quelli legati al governo del territorio e allo sviluppo economico⁴⁹. La presenza di tale delicato profilo di ponderazione legittima, secondo la Corte, l'attribuzione ad organi politici del potere decisionale in materia di VIA, anche se fondato su una previa istruttoria svolta da tecnici e dirigenti⁵⁰.

Anche la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) è stata oggetto di esame da parte della Corte. Da esse si ricava, innanzitutto, che la materia, disciplinata dal d.P.R. 367/1997, rientra sicuramente nella competenza esclusiva dello Stato; inoltre, in tale materia, la Corte ha escluso interventi regionali che pongano in essere discipline differenziate⁵¹.

Venendo alle questioni più peculiari dei procedimenti di valutazione ambientale, va ricordata la serie di decisioni in materia di c.d. VIA 'postuma', in cui, ancora una volta, il diritto dell'UE e, ancor di più, le interpretazioni della Corte di giustizia hanno svolto un ruolo decisivo di parametro per la valutazione della legislazione regionale⁵².

⁴⁵ 225/2009, § 9.5. e 9.8.1.

⁴⁶ 234/2009.

⁴⁷ 225/2009, §§ 9-10.

⁴⁸ 168/2010, § 3.1.; 67/2010, § 4; e 307/2003, § 8 per un caso in cui riconosce l'attrazione delle norme regionali in materia di VIA al governo del territorio; anche in 303/2003, § 31 dove si dichiara l'illegittimità di una norma dello Stato per mancata integrazione di organismo statale con rappresentanti regionali; 58/2013, § 3 dove si riconosce il potere delle Regioni di adottare misure di tutela giuridica più restrittive in materia di VAS; 124/2015, § 2, di annullamento di una disposizione legislativa regionale per mancata dimostrazione del maggior grado di tutela.

⁴⁹ Questo aspetto del bilanciamento risulta approfondito in 267/2016 a proposito della disciplina degli impianti eolici.

⁵⁰ 81/2013, § 13.

⁵¹ 67/2011, § 6.1. e 38/2015, § 2; 195/2017, § 6; 232/2017, § 3. VIA e VINCA hanno natura preventiva rispetto all'avvio di attività termominerarie: 117/2015, § 5.

⁵² In particolare in 209/2011, §§ 4-6, il giudizio viene risolto sulla base di un'attenta ricognizione della giurisprudenza unionale e in funzione del perseguimento dell'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE; ma v. anche 67/2010, §§ 5-6, in tema di divieto di proroga automatica di autorizzazione per la coltivazione di cave rilasciata in assenza di procedura di VIA (adde 145/2013 e 199/2014, § 5.2.); 120/2010, § 1 e 4, in tema di varianti di tracciati elettrici esistenti; 114/2012, § 4.4. in tema di acque pubbliche.

Altra frequente questione posta alla Corte riguarda la determinazione della sussistenza del potere regionale di stabilire la sottoposizione di una certa categoria di progetti alla disciplina regionale⁵³. Similmente, in materia di VAS, sono pervenuti alla Corte casi di leggi regionali che, illegittimamente, sottraevano a VAS progetti per i quali la legislazione nazionale ne prevedono la sottoposizione⁵⁴.

La Corte ha infine svolto un ruolo prezioso nella individuazione di quei principi in materia di valutazione ambientale cui la legislazione regionale non può sottrarsi: si incontrano così diverse sentenze in cui le leggi regionali sono colpite per non aver assolto adeguatamente agli obblighi di pubblicità in materia di valutazione ambientale⁵⁵ nonché sulla determinazione dei criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati a procedura di VIA (c.d. screening) e ad AIA⁵⁶.

3.2. Paesaggio

Il 'paesaggio' è probabilmente il profilo materiale dell'ambiente sul quale la Corte ha avuto più occasioni di intervenire. Ciò ha una ragione specifica legata agli enunciati del testo costituzionale, che, all'art. 9, fa espressa menzione del 'paesaggio' come oggetto di tutela della Repubblica. È noto che la Corte ha ricostruito il concetto di ambiente proprio attraverso le disposizioni contenute negli artt. 9 e 32 Cost. In ragione di questo processo interpretativo, paesaggio e ambiente, nella giurisprudenza costituzionale, hanno spesso finito per sovrapporsi.

Dopo la l. cost. 3/2001 la Corte ha, per un verso, accentuato una concezione unitaria dell'ambiente e, per un altro, ha pure accentuato il ruolo delle c.d. tutele differenziate (le specifiche discipline dirette a regolare in maniera organica un settore ambientale). Questa duplice direzione non deve apparire contraddittoria, scaturendo dalla necessità di valorizzare il ruolo dello Stato come 'tutore' generale di tutti gli aspetti che possono contribuire a 'costituire' l'ambiente (se si vuole, è qui ravvisabile una dimensione orizzontale di coordinamento svolta dallo Stato) e di attribuire forza e pregnanza alle molteplici tutele ambientali differenziate che, nel corso del decennio, hanno preso forma.

Questo *modus procedendi* della Corte è presente nella giurisprudenza in tema di rapporti tra paesaggio e governo del territorio. Nella importante sent. 367/2007, § 7.1., la Corte

⁵³ 186/2010, § 3.3. in materia di autostrade e § 3.4 in materia di infrastrutture ferroviarie regionali; 127/2010, § 3 in materia di progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi; 67/2011, § 7.1. e 188/2013, § 3 in materia di progetti relativi ad impianti eolici; collegata a questa problematica è 171/2010, §§ 3-5 in materia di competenza della Regione a convocare conferenza di servizi in ordine a valutazione ambientale; 215/2015, in materia di deroghe all'obbligo di VIA per modifiche di tracciato di elettrodotti; 267/2016, § 4-5-, ancora in tema di disposizioni legislative regionali derogatorie in materia di VIA; con riguardo alla sottrazione allo *screening* 218/2017, § 3; 232/2017, § 2, riguardante la Sicilia; 246/2018, § 6, su legge regionale che escludeva l'opzione zero' in materia di VIA; 93/2019, §§ 1-4; 178/2019, § 7, favorevole alle previsioni di legge regionale.

⁵⁴ 58/2013, § 2; 178/2013, § 2.1.; 300/2013, § 3; 197/2014, § 3.2.; 219/2015, § 1-2; 245/2018, § 4; 118/2019, § 2.

⁵⁵ 227/2011, § 6; 93/2013, § 1.4; 93/2013, § 3.3.; 178/2013, § 4.

⁵⁶ 307/2003, § 29; 93/2013, § 1; 178/2013, § 3; 178/2019, § 6

riprende il concetto di paesaggio come ‘morfologia’ o aspetto del territorio, che lo rende, attraverso la previsione dell’art. 9 Cost. *«di per sé un valore costituzionale»*. In questa sentenza la Corte non disconosce che sul territorio insistono diversi interessi pubblici: quelli legati alla conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta allo Stato, e quelli legati alla fruizione del territorio, affidati alle Regioni. I primi rappresentano un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. La Corte aggiunge che *«si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell’art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia»*⁵⁷.

Negli ambiti in cui lo Stato riconosce competenze regionali in materia paesaggistica, come avviene in particolare nel caso della pianificazione, la Corte interviene a ribadire – soprattutto in materia di autorizzazione paesaggistica⁵⁸ – che è lo Stato a determinare tali competenze, con la conseguenza che le Regioni non possono deviare dagli schemi fissati a livello nazionale, soprattutto mettendo in discussione la prevalenza del piano paesaggistico⁵⁹.

Anche in questo settore la Corte ricorre ai suoi nuovi arnesi: uso del principio di leale collaborazione inteso sia a contemperare interessi diversi attraverso l’intesa⁶⁰ sia come limite negativo nei confronti delle Regioni⁶¹ e ammissibilità di interventi regionali sul paesaggio a condizione che innalzino il livello di tutela⁶².

3.3. Parchi

Non è questa la sede per ricostruire i complessi sviluppi legislativi di un ambito molto complesso in cui Stato e Regioni hanno svolto ruoli differenti e spesso antagonisti. Basti qui dire che, prima della revisione costituzionale del 2001, la giurisprudenza costituzionale ricostruiva l’evoluzione normativa in termini di concorrenza della potestà legislativa regionale con quella statale, fondandosi soprattutto sui decreti di trasferimento delle funzioni amministrative degli anni ’70; su questa base un ruolo primario era svolto dal principio di leale collaborazione.

⁵⁷ 367/2007, §7.1.

⁵⁸ 232/2008, §§ 2-6; 101/2010, § 2, con riguardo al Friuli Venezia-Giulia; 235/2011, § 2; 139/2013, § 3; ma v. anche 66/2012, §§ 2-3 in materia di regime di esclusione della tutela prevista dal Codice dei beni culturali; 189/2016, § 6, e 65/2019, § 5.5., con riguardo alla Sardegna; 246/2017, § 3; 66/2018, § 3; 201/2018, § 5, con riguardo alla Provincia di Bolzano.

⁵⁹ 182/2006, § 2.2.; 211/2013, § 3; 210/2016, 4.1. e 4.5. in tema di prevalenza del piano paesaggistico e del principio inderogabile della pianificazione congiunta; 50/2017 ancora sulla prevalenza del piano paesaggistico rispetto ad a più specifici atti di pianificazione; 66/2018, § 2, in tema di obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico (su cui anche 68/2018, § 5, favorevole alla Regione); 178/2018, §§ 4-5, con riguardo alla Sardegna; 86/2019, § 2.1.-2.2., 2.4.-2.5.

⁶⁰ 182/2006, § 2.1.; 437/2008, §§ 3-4.

⁶¹ 166/2009, §§ 5-6 nella quale si fa divieto alle Regioni di sostituirsi con propri interventi legislativi a misure statali non ancora adottate.

⁶² Cfr. ancora 367/2007, § 8.1., con specifico riferimento alle clausole di salvaguardia.

La modifica del titolo V nel 2001 cambia necessariamente l'approccio alla definizione dei rapporti tra enti, anche se le istanze di fondo persistono nel tempo.

Rimane ferma, anzitutto, la finalità collegata all'istituzione dei parchi. Già nel 1972 la Corte con la sent. 142 aveva statuito, con riferimento ai parchi nazionali, che *«la formazione dei parchi vuol soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio»*. Nel 2010 la Corte, estendendo la finalità anche ai parchi regionali, ribadisce che *«la istituzione di aree protette statali o regionali mira a “tutelare” ed a “valorizzare” quei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali, meritevoli di salvaguardia e di protezione»*⁶³.

Quanto all'assetto concreto delle competenze, la Corte ha faticato non poco a 'gestire' la trasformazione di un assetto che da sostanzialmente concorrenziale è divenuto, per norma costituzionale, esclusivo. Sintomatico della problematica individuazione di uno spazio normativo regionale è il passaggio argomentativo del Giudice costituzionale contenuto in sent. 108/2005 relativo ai parchi regionali come «espressione dell'autonomia regionale». Questo stato di cose aiuta a spiegare il notevole contenzioso costituzionale in materia di parchi, alimentato da leggi regionali che hanno provato ad incidere sulla legislazione nazionale.

Nel 2010 la Corte, preso atto che la modifica del titolo V *«ha mutato il quadro di riferimento in cui si inseriva la legge n. 394 del 1991»*, opera un apprezzabile sforzo concettuale diretto a chiarire l'interpretazione della legge appena menzionata nel nuovo contesto costituzionale, statuendo che *«una volta che la legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991 ha previsto l'esistenza di aree protette regionali, distinguendole da quelle statali sulla base del criterio della dimensione dell'interesse tutelato, e ne ha affidato alle Regioni la gestione, queste ultime devono esercitare competenze amministrative inerenti, sia alla “tutela”, sia alla “valorizzazione” di tali ecosistemi»*. Sbarazzando il campo da ogni ambiguità, la Corte stabilisce il principio che in materia di parchi la funzione legislativa spetta esclusivamente allo Stato, spettando alle Regioni solo *«funzioni amministrative di “tutela” se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, primo comma, Cost.»*. La Corte continua osservando che il conferimento di tali funzioni amministrative, da esercitarsi secondo il principio di leale collaborazione, è appunto avvenuto con la l. 394/2010 e conclude stabilendo che *«è, dunque, attribuito alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette: la funzione di tutela e quella di valorizzazione. Dette funzioni amministrative, che sono tra loro nettamente distinte, devono peraltro essere esercitate in modo che siano comunque soddisfatte le esigenze della tutela»*⁶⁴.

⁶³ 193/2010, § 2; 44/2011, § 4.2.

⁶⁴ 193/2010, § 2.

Di rilievo, sempre ai fini di questa opera di delimitazione delle competenze, anche la riconduzione delle aree naturali protette alla competenza esclusiva dello Stato⁶⁵. Tale inquadramento viene infine esteso dalla Corte anche nei confronti delle competenze primarie di alcune Regioni speciali o Province autonome, facendo valere il carattere di principi generali dell'ordinamento, nonché di norme fondamentali di riforma economica e sociale che la richiamata legislazione riveste⁶⁶.

Così delimitate le competenze regionali, rimane fermo che, trattandosi di materia trasversale, le Regioni possono intervenire attraverso provvedimenti che, in particolare, incidono sul funzionamento degli enti Parchi. La legittimità dell'intervento è però sempre sottoposta a una duplice condizione: 1) il rispetto degli standard fissati dalla legislazione statale, non riformabili *in pejus*⁶⁷; 2) il rispetto del principio di leale collaborazione⁶⁸.

3.4. Rifiuti

L'importante settore dei rifiuti è stato ricondotto alla materia ambiente per la sua evidente attinenza con la TdA⁶⁹. Il settore è inoltre particolarmente caratterizzato dalla presenza del diritto dell'UE, che ha disciplinato dettagliatamente i singoli settori⁷⁰. La Corte ha anche avuto modo di chiarire, incidentalmente, che con il passaggio al nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione non si è prodotto un ampliamento delle competenze regionali⁷¹.

⁶⁵ 272/2009, § 2.2.; 212/2014, § 4 in tema partecipazione dei diversi soggetti interessati al procedimento istitutivo delle aree protette. Sulle aree marine protette cfr. 36/2017, § 3.

⁶⁶ 378/2007, § 8, in cui la Provincia di Trento faceva valere le proprie competenze primarie in materia di parchi; 103/2017, § 4 con riguardo alla Sardegna.

⁶⁷ 429/2004, § 6, in tema di nulla osta dell'ente Parco ad opere all'interno dei parchi; 108/2005, § 3.1. in materia di cave all'interno dei parchi; 212/2006, §§ 3-4 in materia di raccolta di tartufi; 70/2011, § 2.1. in materia di poteri degli enti Parco regionali; 272/2009, § 4, 193/2010, § 3, 263/2011, §§ 2-6, tutte in materia di rapporti tra parchi e competenze regionali in materia di caccia; 325/2011, § 6, in materia di divieto di circolazione, con mezzi motorizzati, all'interno dei parchi regionali.

⁶⁸ 378/2007, §§ 6-9, in tema di individuazione delle 'zone speciali di conservazione'; 193/2010, § 3.2. in tema di pianificazione all'interno delle aree protette; 171/2012, § 3 in tema di attività edilizia in aree protette; 44/2011, § 4 e 74/2017, §§ 2.-3. in materia di turismo cinofilo all'interno dei parchi; 121/2018, § 4-15 e 180/2019, § 6.-16., in materia di sentieristica nei parchi.

⁶⁹ Da ultimo 67/2014, § 4.

⁷⁰ In via riassuntiva la Corte osserva quanto segue: «a) i rifiuti rientrano nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (da ultimo sentenza n. 10 del 2009; vedi, anche, sentenze nn. 277 e 62 del 2008) e, conseguentemente, non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente (vedi sentenze nn. 10 del 2009, 149 del 2008 e 378 del 2007); b) 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»: 61/2009, § 4; 75/2017, § 3.

⁷¹ 62/2005, § 4, in riferimento alle competenze delle Province autonome e alla possibilità di applicazione della clausola prevista nell'art.10 L.cost.1/2003.

Ferma restando la possibilità per le Regioni di intervenire in tale ambito a condizione che perseguano finalità attinenti a competenze regionali e comunque garantendo livelli di tutela dell'ambiente più elevati rispetto a quelli della legislazione regionale⁷², le questioni specifiche che si sono presentate alla Corte hanno riguardato la *nozione di rifiuto* sotto il profilo della individuazione di possibili esclusioni di sostanze o materie che la normativa unionale e nazionale ricomprendono in quella generale di rifiuto⁷³. L'esigenza di evitare un'attrazione del rifiuto (e della sua nozione) nell'ambito di competenze regionali, a seconda della fonte di produzione del rifiuto stesso (si pensi, ad esempio, all'attrazione nella materia di 'tutela della salute', e quindi in una competenza concorrente, ove fosse possibile valutare il rifiuto in ragione della sua provenienza), ha spinto la Corte a sottolineare una nozione 'oggettiva' di rifiuto, vale a dire indipendente dal luogo o dalla fonte di produzione⁷⁴. La competenza esclusiva statale implica anche che alle Regioni non è permesso di adottare discipline in settori regolati da direttive unionali, pur in assenza di provvedimenti normativi statali di recepimento⁷⁵. Nella sent. 224/2016 la Corte ha affrontato una serie di censure (tutte respinte) che Lombardia e Veneto avevano sollevato nei confronti dell'art. 35 d.l. 133/2014, conv. in l. 164/2014, contenente una serie di disposizioni dirette a realizzare un sistema di gestione dei rifiuti su scala nazionale.

Un altro aspetto frequentemente dibattuto in Corte ha riguardato il potere delle Regioni di prevedere limiti allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale. La questione si intreccia con delicati profili sociali e politici, legati, per un verso, ai contrastanti 'rendimenti' regionali nella gestione dei rifiuti e, per l'altro, alla contingente scelta governativa di rilanciare la produzione dell'energia nucleare.

Con riguardo al primo profilo, la Corte, richiamandosi alla normativa unionale, ha ribadito che il divieto di disporre limiti allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi; per tutti gli altri rifiuti prevale il criterio della vicinanza che mira alla massima riduzione dei movimenti dei rifiuti pericolosi. La violazione di questi principi si pone in contrasto, oltre che con l'art. 117.2.s, anche con l'art. 120.1 Cost.⁷⁶.

In relazione al secondo profilo, invece, è stata dichiarata, con unica sentenza, l'incostituzionalità di tutte le leggi delle Regioni (meridionali) che hanno disposto il divieto di tran-

⁷² 149/2015, § 3; 180/2015, § 2, entrambe riguardanti conferimenti di rifiuti in discarica (torna sulla questione affrontata in quest'ultima sentenza 5/2016, §§ 2-4).

⁷³ 61/2009, §§ 5-7 in tema di materiali inerti da scavo; 159/2012, § 5-6, in tema di ampliamento della nozione di acque superficiali.

⁷⁴ 187/2011, § 4 in tema di scarichi idrici delle navi; sulla possibilità di ricondurre il rifiuto, nella sua qualità di bene commercialmente rilevante, all'attività imprenditoriale cfr. 244/2011, § 5.

⁷⁵ 127/2010, § 2; 373/2010, § 2 in tema di linee-guida per la gestione integrata dei rifiuti.

⁷⁶ 505/2002, §§ 3-5; 161/2005, § 4; 12/2007, §, riferita alla Sardegna; 10/2009, §§ 6-11; 244/2011, § 4.1; 54/2012, § 3.

sito e smaltimento di materiali nucleari provenienti da altri territori⁷⁷. Alla base di queste decisioni il Giudice costituzionale pone la strutturale incapacità delle Regioni nel gestire un problema, come lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, che deve trovare una soluzione nazionale, anche in ragione della «*possibile irregolare distribuzione di tali rifiuti sul territorio nazionale*»⁷⁸.

La Corte ha ritenuto illegittime anche deliberazioni regionali contrastanti con scelte di fondo del legislatore nazionale (ad esempio in materia di inceneritori)⁷⁹.

Come si è riscontrato per gli altri settori, va osservato che il principio di collaborazione entra in gioco, per mitigare l'esclusività statale, nei casi d'interferenza del settore in esame con il governo del territorio. Di rilievo la sent. 62/2005, §§ 15-16, che ha utilizzato il principio di collaborazione (*pro* Regioni) in tema di procedimento per l'individuazione del Sito del deposito nazionale per la sistemazione in sicurezza dei rifiuti radioattivi⁸⁰. In senso contrario, il principio di collaborazione impedisce soluzioni regionali non concordate con lo Stato⁸¹.

Sempre nell'ambito delle interferenze col territorio si registra un caso in cui l'intervento regionale diretto a stabilire la localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti è stato considerato legittimo, alla luce del principio per cui è consentito alle Regioni in via generale intervenire sugli standard nazionali uniformi e minimi solo in direzione ampliativa della tutela⁸².

Infine questioni più puntuali sono state affrontate in tema di regionalizzazione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti⁸³, di esercizio delle funzioni amministrative relative alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti in Campania⁸⁴, di (non) competenza dei Comuni a rilasciare l'autorizzazione alla gestione dei centri di raccolta dei rifiuti⁸⁵, di autorizzazione

⁷⁷ 62/2005, §§ 4-5 riferiti alla Sardegna, §§ 6-7 riferiti alla Basilicata, §§ 8-9 riferiti alla Calabria; a parte cfr. 247/2006, § riferito a legge del Molise.

⁷⁸ 247/2006, § 2; 315/2009 in tema di adempimenti connessi alla disciplina dei rifiuti pericolosi.

⁷⁹ 154/2016, § 5-6; 150 e 151/2018, §§ 3-5, in materia di piano di gestione dei rifiuti (e dei suoi collegamenti con il governo del territorio); sempre su questo ultimo profilo 215/2018, § 3, con riguardo al Friuli-Venezia Giulia; 142/2019, §§ 4-12.

⁸⁰ In senso conforme 133/2006, §4; 272/2009, § 2.1.

⁸¹ 185/2012, § 3 in tema di deroghe, per singoli Comuni, rispetto alle percentuali di raccolta differenziata; sul punto v. però 312/2003, § 7.

⁸² 314/2009, § 2.2.

⁸³ 314/2009, § 3.; 101/2016 a proposito di una legge regionale che ampliava la nozione di rifiuti urbani.

⁸⁴ 69/2011, § 4; 100/2014, §§ 4-5.

⁸⁵ 127/2010, § 1.

allo scarico idrico domestico⁸⁶, di rocce e terre da scavo⁸⁷, di abbruciamento in loco di residui vegetali⁸⁸, di scarti animali⁸⁹.

Quanto, infine, alla bonifica dei siti contaminati, cui l'art. 264 d.lgs. 152/2006 (codice dell'ambiente) dedica attenzione in attuazione di direttive dell'Unione europea in materia di rifiuti, è da registrare un'unica sentenza con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una norma regionale che disponeva, con riferimento a bonifiche avviate prima dell'intervento del codice dell'ambiente, in senso diverso dalla norma del codice ambientale⁹⁰.

3.5. Corpi idrici e disciplina degli scarichi

Pochi cenni alla tutela dei corpi idrici e alla disciplina degli scarichi. Come è noto, la materia è oggetto di organica disciplina da parte del d.lgs. 152/2006 agli artt. 91 ss. Anche per questa parte il codice dell'ambiente è stato oggetto di censure da parte regionale, che hanno riguardato in particolare la disciplina dell'Autorità d'ambito ottimale e che sono state respinte con la sent. 246/2009⁹¹.

Prioritario, rispetto a tale regolamentazione, è il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di acque fondato sulla distinzione tra acque minerali e termali, rientranti nella competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle acque, rientrante nella competenza esclusiva statale. Sulle prime –ha osservato la Corte – vi è quindi un concorso di competenze: alle Regioni l'utilizzazione del bene e allo Stato la tutela o la conservazione del bene medesimo⁹².

Gran parte del contenzioso costituzionale ha riguardato la disciplina degli scarichi idrici. In questo ambito la Corte costituzionale, prendendo come punto di riferimento la disciplina codicistica, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali che, per diversi motivi, si sono tenute al di sotto dello *standard* di tutela stabilito a livello nazionale⁹³. Pochi i casi in cui la legislazione regionale ha retto al vaglio di costituzionalità. Ciò si è verificato in relazione ad una legge toscana con la quale la Regione ha delegato alle Province il potere autorizzatorio in materia di ripascimento della fascia costiera e di immersione di materiali di scavo dei fondali⁹⁴; in relazione ad una legge friulana in materia di scarichi

⁸⁶ 133/2012, § 4.

⁸⁷ 300/2013, § 5; 70/2014, § 2.1, già richiamate a proposito dell'esclusione del carattere suppletivo degli interventi regionali in materia ambientale, e 232/2014, § 4; 269/2014, § 11; 67/2015, § 4.

⁸⁸ 16/2015, § 4; 67/2015, § 3; 60/2015, § 2.

⁸⁹ 58/2015, § 5.

⁹⁰ 214/2008, § 3.

⁹¹ Sullo stesso oggetto, per come disciplinato da una legge regionale, 128/2011, § 2.

⁹² 1/2010, § 3.1.; 28/2013, § 11.

⁹³ 234/2010, § 3 con riguardo al F.V.G.; 44/2011, § 3.3.; 187/2011, § 2; 133/2012, § 4; 209/2014, § 7; 229/2017, § 2 in tema di proroga ai prelievi di risorse idriche prevista da provvedimento della Sicilia; 153/2019, § 2, in tema di piano di tutela delle acque.

⁹⁴ 259/2004, § 2.

idrici⁹⁵ e in relazione ad una legge ligure diretta ad inserire nel reticolo idrografico regionale corpi idrici che sarebbero sfuggiti ad opportuna classificazione⁹⁶.

3.6. Prevenzione dei rischi industriali e ambientali

Anche questa materia, per la sua rilevanza, subisce l'influenza del diritto dell'Unione europea. Il d.lgs. 334/1999 è l'atto che ha dato compiuta attuazione al diritto unionale.

La disciplina di questo importante settore può essere considerato un caso di scuola per comprendere la trasversalità dell'ambiente (e non a caso, la prima rilevante sentenza successiva alla revisione costituzionale del 2001 ha ad oggetto proprio la disciplina sulle attività a rischio rilevante⁹⁷). Nella sent. 214/2005 la Corte ha infatti osservato che il d.lgs. 334/1999 relativo al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose incrocia diverse competenze, tra cui quelle della tutela della salute umana, del governo del territorio, della protezione civile. Di conseguenza, alcune disposizioni del decreto fungono da principi fondamentali nei confronti delle Regioni, consentendo a queste ultime interventi normativi di dettaglio⁹⁸. In questo settore è da registrare anche un conflitto di attribuzione relativo al potere ispettivo dello Stato, previsto dall'art. 25 del d.lgs. 334/1999, risolto a favore dello Stato⁹⁹.

3.7. Elettrosmog

È questo un settore in cui TdA, tutela della salute, governo del territorio e interesse statale alla diffusione sull'intero territorio nazionale della rete per le telecomunicazioni si intrecciano in maniera evidente. La Corte ha affrontato la questione fin dal 2003 ponendosi l'interrogativo *«se i valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione, obiettivi di qualità definiti come valori di campo), la cui fissazione è rimessa allo Stato, possano essere modificati dalla Regione, fissando valori-soglia più bassi, o regole più rigorose o tempi più ravvicinati per la loro adozione»*. Nel rispondere al quesito la Corte osserva che la fissazione di tali valori non risponde solo all'esigenza di proteggere la salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico, bensì di *«consentire, anche attraverso la fissazione di soglie diverse in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale, e la graduazione nel tempo degli obiettivi di qualità espressi come valori di campo, 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»*¹⁰⁰. Sulla

⁹⁵ 100/2012, § 4.

⁹⁶ 77/2017, §§ 3-4.

⁹⁷ 407/2004, § 4.

⁹⁸ Con riguardo all'art. 20 cfr. 214/2005, § 2; con riguardo all'art. 18 cfr. 32/2006, § 2 e 248/2009, § 2.

⁹⁹ 135/2005, §§ 2-4.

¹⁰⁰ 307/2003, § 7; e poi in 331/2003, § 4 e 103/2006, § 3.

base di questo assetto di interessi – un altro punto di equilibrio – la Corte ha poi risolto questioni più specifiche¹⁰¹.

3.8. OGM e risorse geotermiche

La disciplina degli organismi geneticamente modificati (OGM) è stata ricondotta dalla Corte costituzionale alla TdA e alla tutela della salute¹⁰². Il Giudice delle leggi, nell'ambito di questa decisione, ha operato una distinzione tra i provvedimenti normativi adottati per la TdA e della salute umana dalle attività di rilascio di OGM (in particolare il d.lgs. 224/2003) e i provvedimenti diretti a disciplinare gli aspetti economici della coltivazione di OGM (d.l. 279/2004).

Di interesse è la disciplina delle risorse geotermiche, sia dal punto di vista dell'evoluzione normativa che da quello della riconduzione al riparto delle competenze. In proposito la Corte ha avuto modo di valutare lo sviluppo della disciplina normativa, in un primo momento orientata a considerare le risorse geotermiche all'interno della disciplina delle miniere. L'emergenza ambientale ha poi *«indotto il legislatore statale a distinguere le risorse geotermiche dalle altre risorse minerarie giacenti nel sottosuolo, provvedendo all'emanazione di una disciplina speciale, della quale fa menzione anche il codice dell'ambiente, precisando, all'art. 144, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»*. Sicché, oggi, *«le “risorse geotermiche” costituiscono un bene giuridico multifunzionale, per le diverse utilità che esse esprimono: quella economica, relativa alla produzione di energia, e quella ambientale conseguente al fatto che esse costituiscono una fonte di energia rinnovabile e, quindi, compatibile con la tutela dell'ambiente. Energia e ambiente, in queste disposizioni, non sono più termini antitetici, ma conciliabili tra loro. Le risorse geotermiche, infatti, sono, contemporaneamente, un bene giuridico economico-produttivo ed un bene ambientale»*¹⁰³. Tale ricostruzione ha indotto la Corte a considerare, nella fattispecie concreta, alcune disposizioni del d.lgs. 22/2010 come aventi *«il valore di una “riforma economico-sociale” di rilevante importanza e, indipendentemente dal problema delle situazioni dominicali, debbono essere osservate anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, titolari di competenze primarie in tema di “miniere”»*¹⁰⁴.

3.9. Tutela e valorizzazione dei beni culturali

In relazione alla tutela dei beni culturali, alla Corte è stata posta la questione della distinzione tra tutela e valorizzazione, giacché la prima attività rientra tra le competenze esclusive dello Stato e la seconda tra quelle concorrenti. Il Giudice delle leggi non ha mancato di sottolineare la forte affinità esistente tra l'attività di tutela dell'ambiente e l'attività di tutela

¹⁰¹ Cfr. 307/2003, 331/2003, 103/2006.

¹⁰² 116/2006, §§ 4-6.

¹⁰³ 112/2011, § 3.

¹⁰⁴ 112/2011, § 4: in questo paragrafo ricorre anche il termine à la page di 'bene comune'.

dei beni culturali, enfatizzando, per entrambe, la caratteristica di essere materie-attività, il loro spiccato profilo teleologico, l'inevitabile intreccio con altre materie, come il governo del territorio. Non a caso, nella materia dei beni culturali, il legislatore costituzionale ha previsto forme di intesa e di coordinamento tra Stato e Regioni all'art. 118.3. Cost.¹⁰⁵.

La Corte ha inoltre sottolineato che 'tutela' e 'valorizzazione' esprimono aree di intervento diversificate. Più precisamente, allo Stato spetta «*la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché [al]la loro protezione e conservazione*»; mentre alle Regioni spettano, ai fini della valorizzazione, «*la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio*». Il Giudice delle leggi non può esimersi dal notare «*l'ontologica e teleologica contiguità delle suddette aree*», che determina situazioni di concreto concorso tra competenza esclusiva e concorrente¹⁰⁶.

Quanto poi alla concreta distinzione tra tutela e valorizzazione, la Corte costituzionale ha utilizzato come parametro integrativo delle disposizioni costituzionali gli artt. 148, 149 e 152 del d.lgs. 112/1998 e del d.lgs. 490/1999¹⁰⁷. In particolare la Corte ha osservato che «*il terzo comma dell'art. 149 del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva alla esclusiva competenza statale anzitutto la "apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati" e tutto quanto riguarda "autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico" ed "esercizio del diritto di prelazione"*; il primo comma dell'art. 152 del medesimo testo normativo afferma, invece, che "lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali"».

Di rilievo è la ulteriore specificazione che «*queste funzioni peraltro ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d.lgs. n. 490 del 1999, ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 490 del 1999 e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico*»¹⁰⁸. Il Giudice della costituzionalità, nel caso concreto, ha così respinto la questione di legittimità costituzionale relativa a una legge della Regione Lazio sugli esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale.

¹⁰⁵ 232/2005, § 2.

¹⁰⁶ 194/2013 e 140/2015, § 6.1.

¹⁰⁷ 94/2013, § 4.1., ma già prima 26/2004, § 3.

¹⁰⁸ 94/2013, § 4.1. Nel senso dell'illegittimità della legge regionale che interviene sulla disciplina delle cose che presentano «interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico» cfr. 194/2013.

3.10. Altri oggetti

Altri oggetti sono stati saltuariamente affrontati dalla Corte. È questo il caso dell'immersione in mare di materiale di escavo dei fondali marini e movimentazione dei sedimenti marini o salmastri, disciplinati dall'art.109 del Codice dell'ambiente e ricondotti alla lett.s). La competenza legislativa esclusiva statale non esclude interventi del legislatore regionale, che, attenendosi alle proprie competenze, siano rispettosi degli *standard* di tutela predisposti dal legislatore statale¹⁰⁹.

Il tema degli animali di affezione e della prevenzione del randagismo è stato toccato nella sent. 99/2015. Alcune pronunce della Corte hanno affrontato la materia della disciplina tributaria dei rifiuti, stabilendo che la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente implica anche una disciplina unitaria degli incentivi e disincentivi collegati all'imposizione fiscale¹¹⁰.

In sent. 132/2017, §§ 2-3, la Corte ha dichiarato incostituzionale la previsione legislativa regionale che coinvolgeva l'Arpa Molise in funzioni di amministrazione attiva; di recente, con riguardo alla l. 132/2016, la Corte è ritornata sul tema con la sent. 212/2017, §§ 4-12, in un giudizio azionato dalle Province autonome.

Altra questione specifica riguarda l'uso del provvedimento legislativo – al posto di quello amministrativo – per disciplinare profili di diritto ambientale. Il fenomeno è ben conosciuto e riguarda la c.d. legificazione, sistematicamente colpita da incostituzionalità¹¹¹.

Da ultimo la sent. 246/2018, § 5 e 7, è intervenuta sul rapporto tra procedura di VIA e rilascio del provvedimento autorizzatorio e su questioni legate alla conferenza di servizi¹¹². Sul rapporto tra livelli di governo nella gestione dei rifiuti interviene la sent. 129/2019, § 3, che ha avuto modo di precisare che anche le disposizioni di natura organizzativa integrano quei livelli di tutela uniformi che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale. La statuizione trova un importante precedente nella sent. 198/2018, § 8.4.3., in cui la Corte ha avuto modo di affermare che le modifiche introdotte alla distribuzione delle competenze con il d.lgs. 104/2017 si giustificano con l'esigenza di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole, e ciò indipendentemente dal riaccentramento che esse comportano¹¹³.

¹⁰⁹259/2004, § 2; 44/2011, § 3; 84/2015, § 3.

¹¹⁰58/2015, § 5.4. e 85/2017, § 4.3.; 133/2017, § 5.5., con riguardo alla Sicilia.

¹¹¹Esempi in 260/2017, § 5-6; 66/2018, § 7 in materia di cave; 70/2018, §§ 2-3, in materia di caccia; 7/2019, § 6.3., che fa salvo l'intervento legislativo regionale; 28/2019, §§ 2-3.

¹¹²Su cui cfr. anche 9/2019.

¹¹³Per un seguito riguardante la Valle d'Aosta si v. 147/2019, §§ 3-4.

4. Interferenze competenziali

Il carattere trasversale espone la materia ambientale e dei beni culturali a inevitabili interferenze con altri titoli di legittimazione. In alcuni casi è la logica della trasversalità a governare l'interferenza, aprendo così il varco a quegli interventi regionali normativi che innalzano il livello di tutela. In altre ipotesi, in cui gli intrecci di competenza chiamano in gioco interessi materiali contrapposti, spesso riconducibili ad altre competenze esclusive dello Stato, l'interferenza viene governata dalla logica del 'punto di equilibrio', che restringe, e non di poco, gli spazi normativi lasciati alle Regioni dalla logica della trasversalità. Al di là di casi in cui le interferenze sono piuttosto sporadiche¹¹⁴, conviene soffermarsi sulle interferenze che si potrebbero definire strutturali o sistemiche, vale a dire sui settori materiali in cui l'esercizio di determinate competenze sollecita necessariamente l'istanza di tutela ambientale, procedendo per tipologie di competenze.

4.1. Interferenze con competenze esclusive/primarie

Le finalità di tutela ambientale prevalgono anche allorché entrino in contatto con competenze primarie delle Regioni ad autonomia speciale. È un punto fermo della giurisprudenza costituzionale – e lo si è già notato ad inizio di questa rassegna – che le norme fondamentali adottate dallo Stato in materia ambientale sono da considerarsi quali leggi di 'riforme economico-sociali', che, insieme agli obblighi internazionali, operano come limite anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni speciali¹¹⁵.

Con riguardo alla potestà legislativa primaria della Regione Sardegna in materia di caccia, la Corte ha stabilito la prevalenza della disciplina statale in materia di TdA ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela. Quindi la competenza esclusiva dello Stato prevale anche sulla competenza primaria regionale¹¹⁶. E, al contrario, la disciplina regionale, anche se rientrando in competenza primaria, non può contraddire la disciplina statale¹¹⁷. Similmente ha proceduto la Corte nella sent. 275/2012, dove il contrasto è tra competenza statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e competenza primaria della Provincia di Trento in materia di tutela del paesaggio.

4.2. Interferenze con competenze concorrenti

Le finalità di TdA incrociano diverse materie della potestà legislativa concorrente.

¹¹⁴Tutela della concorrenza (8/2013, § 4.1.), livelli essenziali delle prestazioni, profilassi internazionale (72/2013, § 8).

¹¹⁵Solo esemplificativamente: 172/2018, § 6; 178/2018, §§ 4-5; 198/2018, 6.2.2.; 147/2019, § 3.2.2.

¹¹⁶536/2002, § 5.

¹¹⁷233/2010, § 3.2. Ancora di recente 210/2014, §§ 5-12, in materia di sui quali la potestà esclusiva statale, prevista dall'art. 142 del codice dei beni culturali, ha prevalso sulla potestà primaria della Regione Sardegna, riconosciuta dall'art. 3.1.n) dello statuto (riprende la questione 103/2017, § 3).

In primissima battuta va osservato che la materia in esame si collega strutturalmente a quella di competenza concorrente definita ‘valorizzazione dei beni culturali e ambientali...’. Come si è già avuto modo di osservare, tra tutela dell’ambiente e dei beni culturali e loro valorizzazione esiste un legame così intenso da aver posto un problema di distinzione tra le due attività. È forse degno di nota evidenziare che, mentre nella lett.s) dell’art. 117.2, l’ambiente precede i beni culturali, nel titolo rientrante nella competenza concorrente i beni culturali precedono i beni ambientali¹¹⁸.

Le interferenze sono inoltre molto frequenti nei confronti del *governo del territorio*, in cui le discipline localizzative e territoriali delle Regioni hanno dovuto contemperarsi con le finalità di tutela ambientale dello Stato¹¹⁹ e della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, dove la finalità di assicurare e conformare gli interessi connessi alla protezione dell’ambiente nell’ambito di un mercato concorrenziale può prevalere rispetto ad altri interessi di rilievo regionale¹²⁰. Da ultimo la Corte ha ribadito questo principio anche nei confronti della competenza della Regione Sardegna a disciplinare gli aspetti paesistico-ambientali, stabilendo il principio che *«la competenza primaria attribuita ad una Regione speciale o ad una Provincia autonoma in materia di tutela del paesaggio rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le linee guida nella loro interezza, ma non esonera le medesime dall’osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle linee guida»*¹²¹.

Con riguardo alla protezione civile, la Corte ha osservato che la TdA vi si connette «in modo quasi naturale»¹²².

4.3. Interferenze con competenze residuali

Carattere finalistico e trasversalità della tutela condizionano anche le competenze regionali residuali, in particolare in materia di pesca, di caccia, di servizi pubblici locali, di agricoltura¹²³, di cave¹²⁴, ogni qual volta entri in gioco un profilo di tutela ambientale. Ciò è quanto accade in tema di pesca¹²⁵, materia ricondotta alla potestà legislativa residuale in una decisione molto articolata in cui si avverte tuttavia che *«per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze*

¹¹⁸Si rinvia alle sentenze citate nel paragrafo dedicato ai beni culturali e alla 212/2006, §§ 3-5, per il rapporto con la valorizzazione dei beni ambientali.

¹¹⁹331/2003, § 4; 103/2006, § 3; 113/2018, § 6, in materia di usi civici.

¹²⁰88/2009, § 3; 101/2010, § 3.2., 344/2010, § 2.1., 67/2011, § 6.1., 308/2011, § 3, 85/2012, § 3 in tema di energie rinnovabili; 278/2010, § 12 e 331/2010, §§ 6-7, in tema di energia nucleare; 86/2019, § 3.1.

¹²¹224/2012, § 4.

¹²²32/2006, § 3 e poi in 284/2006, § 3.1.

¹²³Da ultimo, con riguardo ai consorzi di bonifica, 188/2018, §§ 6-7.

¹²⁴210/2016, § 4; 66/2018, §§ 4-5; 176/2018, § 3.

¹²⁵Per un’attenta ricostruzione del settore della pesca 30/2009, § 3; 98/2017 riguardante il Friuli-Venezia Giulia.

*legislativa ed amministrativa*¹²⁶ e, tra gli interessi statali, vi è appunto quello alla tutela dell'ecosistema¹²⁷.

Non dissimile la situazione in materia di caccia. La riforma costituzionale del 2001 ha avuto l'effetto di far 'scivolare' la materia dalla potestà concorrente in quella residuale, senza tuttavia far venir meno la forza vincolante delle disposizioni della l. 394/1991, «*le quali oggi assumono la veste di standard minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Con riferimento alla questione in oggetto, la Regione pertanto non può prevedere soglie inferiori di tutela, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere livelli maggiori, che implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali (sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009)*»¹²⁸. Da segnalare la sent. 7/2019, § 6.2., che rilegge i poteri delle Regioni in materia di caccia (anche alla luce del concetto di comunità regionale)¹²⁹.

Il rapporto tra TdA e competenze regionali residuali in materia di servizi pubblici locali ha conosciuto vicende particolarmente tormentate nel settore del servizio idrico integrato, che, come precisato dalla Corte in diverse sentenze, incrocia le competenze statali in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente¹³⁰.

Nella ricerca dell'equilibrio tra interessi statali e regionali – condotta, di volta in volta, con riguardo alla materia incisa – gioca un ruolo decisivo, in collegamento con il principio di prevalenza, il principio di leale collaborazione¹³¹. Vale la pena di notare che questi due criteri sono stati applicati per valutare la legittimità della previsione normativa di fondi statali¹³². E così, mentre in un caso¹³³ è fatta salva la previsione di un fondo in materia di sostenibilità ambientale del trasporto pubblico locale, in un'altra fattispecie¹³⁴ la disposizione normativa statale è dichiarata illegittima perché, mancando una materia prevalente statale cui ricondurre la fruizione del fondo, avrebbero dovuto esser previsti meccanismi di collaborazione.

¹²⁶ 213/2006, § 7.1.

¹²⁷ 233/2009, § 12; 288/2012, § 4-5.

¹²⁸ 142/2010, § 2.2.2; 315/2010, § 3.1.; v. inoltre 263/2011, § 4.1.; 136/2014, § 2; 209/2014, § 8.; 124/2016, § 5; 139/2017; 174/2017, §§ 7 e 9-11; 260/2017, §§ 4-7; 206/2018, § 2; 217/2018, § 1, sulla distinzione tra caccia e abbattimento della fauna nociva; 10/2019, § 3; 16/2019, §§ 3-4; 44/2019, §§ 9-11; 171/2019, §§ 2-5.

¹²⁹ E ciò vale anche nei confronti dell'esercizio della competenza legislativa delle Regioni speciali in materia di caccia: 2/2015, § 3.

¹³⁰ 246/2009, in part. § 12.2.; 62/2012, § 3.2.; 50/2013, §§ 4.1.; 228/2013, § 3.1.; 32/2015, §§ 5-8; 117/2015, § 4; 142/2015, § 3 riguardante la competenza primaria della Valle d'Aosta in materia; 51/2016, § 3; 93/2017, §§ 3-4 riguardante la Sicilia; 173/2017, § 4; 65/2019, §§ 1-4. Il sistema idrico integrato rientra nella potestà legislativa primaria o residuale delle Regioni speciali: cfr. 65/2019, § 1.

¹³¹ 233/2009, § 12; 81/2007, § 8.

¹³² Sui quali, da un punto di vista generale v. 168, § 3.2.1.

¹³³ 142/2008, § 5.

¹³⁴ 168/2008, § 5.1.

5. Conclusioni

Al di là delle peculiarità della materia, caratterizzata da trasversalità e orientamento finalistico, va evidenziato che risulta oramai difficile attenersi a una concezione dell'ambiente come mera materia di riparto tra enti territoriali. È piuttosto vero che l'ambiente e la sua tutela caratterizzano la gran parte delle politiche pubbliche. Alla pari di altri principi di struttura dell'ordinamento, la TdA è diventata qualcosa di più di una materia che la Costituzione riserva a uno o più enti territoriali; nel linguaggio della Corte esso è un valore costituzionale a cui tutte le politiche pubbliche devono ispirarsi e conformarsi. Da questo punto di vista la formalizzazione del principio di integrazione contenuta nell'art. 11 TFUE esprime meglio di ogni altra soluzione nazionale la primazia che la TdA ha assunto all'interno degli ordinamenti giuridici rispetto ad altri pur rilevanti interessi. Il carattere trasversale della materia ambientale è la logica conseguenza di questa premessa. In particolare si è visto come la Corte abbia provveduto a definire la natura teleologica o finalistica del titolo di legittimazione statale¹³⁵, accentuando il rilievo del termine 'tutela' contenuto nella lett. s).

Molto si è discusso, negli anni più recenti, sulla coerenza della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente. La critica più ricorrente rinviene nella svolta delle sentt. 367 e 378/2007 l'abbandono del riferimento al valore 'ambiente' a favore di un'accezione dell'ambiente come bene giuridico materiale, comprendente anche il paesaggio. Questa caratterizzazione dell'ambiente come oggetto complesso e, al tempo stesso, unitario porterebbe ad escludere il legislatore regionale dalla possibilità di interventi conformatori e ad una accezione astratta e aprioristica del bene ambiente.

Nella giurisprudenza costituzionale, tuttavia, non è possibile registrare una frattura così netta. Le pagine che precedono dimostrano che la Corte non abbandona il riferimento all'ambiente come valore. Non solo, ma le premesse per un'accezione anche unitaria dell'ambiente erano presenti già nelle prime sentenze successive al 2001. Basti per tutte il riferimento alla sent. 536/2002 dove l'ambiente viene qualificato come "bene unitario". Dunque, la rassegna finora svolta permette di rinvenire, piuttosto che una 'svolta' giurisprudenziale, un'evoluzione della giurisprudenza della Corte che conserva e valorizza (e in qualche caso scopre nuove) successive dimensioni dell'ambiente, le quali tuttavia non sono tra loro incompatibili. Rimane fermo che la dimensione primaria e assoluta del valore 'ambiente' non implica un posizionamento dello stesso «alla sommità di un ordine gerarchico assoluto», tanto è vero che la Corte lo ha potuto porre, nella nota sent. 85/2013, in bilanciamento con altri interessi altrettanto prioritari.

Va infine osservato che all'ispessimento materiale dell'ambiente ha corrisposto anche un'estensione in senso orizzontale. La rassegna ha cercato di far emergere tutte le estese imbr-

¹³⁵Tra i tanti esempi 232/2005, § 2; 443/2007, § 6.3.; 341/10, § 5.2.

cazioni della materia ambientale, che da settori considerati già da tempo come ‘ambientali’ ha finito per abbracciare anche il paesaggio inteso come ‘morfologia’ del territorio. Questo lavoro di ampliamento è stato senza dubbio favorito dalla previsione, accanto all’ambiente, della tutela dell’ecosistema, che sottintende una dimensione oggettiva, non necessariamente antropocentrica della natura.