

Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di “tutela dell’ambiente”

Marta De Giorgi

1. Premessa – 2. La “tutela dell’ambiente” come materia “trasversale” e la “coabitazione” delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni – 3. Il divieto di introdurre deroghe maggiormente restrittive: la disciplina statale quale punto di equilibrio tra esigenze contrapposte – 4. “Tutela dell’ambiente”, “tutela della concorrenza” ed “energia” – 5. Limiti alla competenza esclusiva statale: i due livelli in cui si esplica il principio collaborativo – 6. La “tutela dell’ambiente”: da “bene immateriale” a “bene della vita, materiale e complesso” – 7. Sintesi della giurisprudenza costituzionale nel settore “rifiuti”: la sentenza 61/2009 – 8. Il criterio della “prevalenza” e le competenze regionali concorrenti e residuali: quando non rileva il principio collaborativo – 9. La giurisprudenza costituzionale nel 2009 e il Codice Ambiente (in generale) – 10. La giurisprudenza costituzionale nel 2009 e il Codice Ambiente (in particolare: “la disciplina della gestione dei rifiuti”) – 11. Le ultime pronunce.

1. Premessa

Il presente lavoro¹ cerca di fondere approfondimento giuridico e taglio operativo, illustrando brevemente la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi a seguito dell’entrata in vigore del nuovo titolo V, parte II della Costituzione e, segnatamente, del nuovo art. 117, secondo

(1) Aggiornato al mese di dicembre 2010. Per una versione più ampia (aggiornata a marzo 2010) del presente lavoro, si rinvia alla sezione “Focus” della Banca dati “Contenzioso costituzionale” della Regione Emilia-Romagna (http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni_home/banchedati/Contenzioso_Costituzionale.htm). Nella Banca dati sono pubblicate tutte le pronunce richiamate nel presente documento, corredate dalle rispettive sintesi, nonché le altre decisioni relative al conflitto costituzionale tra Stato e Regioni, copiosamente sviluppatosi a seguito dell’entrata in vigore del nuovo titolo V.

comma, lett. s), che introduce una materia nuova, la “*tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*”, non presente nel vecchio catalogo.

Sul finire degli anni ’80 (a partire dalla sent. 167/1987), pur in assenza di un preciso riferimento costituzionale alla “*tutela ambientale*”, la Consulta aveva riconosciuto in capo allo Stato un dovere di tutela dell’ambiente e del paesaggio il cui fondamento andava ricercato negli artt. 9 e 32 Cost. L’assenza di un’espressa menzione della tutela ambientale, sia tra i valori fondamentali, sia tra le norme sulla competenza, aveva tuttavia indotto a “con-fondere” il *valore* con la *materia*. Nonostante la riforma del 2001 e l’esplicita previsione della “*materia*” della “*tutela ambientale*” tra le norme costituzionali sulla competenza, l’interpretazione del giudice costituzionale non muta del tutto. In quanto “*valore*”, la tutela dell’ambiente, infatti, è stata considerata anche dalla Corte come dovere spettante a tutti i poteri normativi e non, quindi, compito esclusivo di uno solo di essi². Tale dovere si esplicherebbe attraverso il perseguimento dell’obiettivo, voluto dal legislatore costituzionale del 2001, di salvaguardia dell’ambiente. In tale ottica particolare vanno lette le prime pronunce costituzionali immediatamente successive all’entrata in vigore della riforma del titolo V.

La posizione della Corte, come spesso accade, tende però a modificarsi – se si vuole – per necessità di adeguamento alla realtà giuridica e sociale in cui opera, per definizione complessa e mutevole³. Come spesso si è sentito dire, frequentemente la Corte ha colmato vuoti strutturali, intrinseci ai nuovi cataloghi di cui all’art. 117 Cost. Se questa circostanza, nella materia considerata, non sembra aver comportato nel tempo un radicale ribaltamento interpretativo da parte della giurisprudenza costituzionale, ne ha certamente condizionato l’evoluzione.

Oggi, pertanto, sembrano essersi cristallizzati alcuni principi che pos-

(2) A ben vedere, questa lettura pare, almeno in parte, sussistere tutt’oggi, ma con alcune differenze che verranno messe in evidenza.

(3) Per non tacere del fatto che, trattandosi di una materia del tutto nuova, appunto, e per di più inserita in un quadro costituzionale che vede sostanzialmente invertito il rapporto “centro-periferia”, il giudice costituzionale non di rado si è trovato ad essere più che interprete della Costituzione e delle leggi, quasi un vero e proprio legislatore.

sono guidare e orientare il legislatore, tanto statale quanto regionale, in maniera forse meno incerta che nel recente passato. Ciò è reso evidente dal consolidamento di un certa interpretazione della tutela dell'ambiente, da parte dei giudici costituzionali, come "materia", cioè *"bene della vita, materiale e complesso"*⁴. Tale circostanza permette una delimitazione più chiara degli ambiti di competenza, così da rendere maggiormente distinguibile lo spazio di intervento statale da quello regionale.

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

La prima delle sentenze costituzionali post-riforma, la 407/2002, salva la norma regionale censurata, contenuta nella l.r. Marche 19/2001, che – in materia di *"attività a rischio di incidenti rilevanti"* – introduceva prescrizioni più rigorose (c.d. *deroghe in melius*) rispetto a quelle statali.

La Corte, in linea con il suo orientamento ante-riforma, escludeva la possibilità di identificare *"una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', [...] non configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata"*, giacché intrecciata *"inestricabilmente con altri interessi e competenze"*. Da qui, al contrario, la configurazione dell'ambiente come *"valore' costituzionalmente protetto"* e, conseguentemente, come *"materia 'trasversale'"*. In relazione ad essa ben possono rilevare competenze diverse, anche regionali, *"spettando allo Stato [solo] le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale"*.

La stessa lettura sarà riproposta di lì a poco nella sent. 536/2002, con un capovolgimento di indirizzo che, a ben vedere, è solo apparente. Oggetto di censura era la l.r. Sardegna 5/2002 che ampliava i limiti del calendario venatorio già fissati dallo Stato, giudicata incostituzionale in base al principio della *"inderogabilità in peius"* dei livelli minimi di prelievo venatorio fissati al livello nazionale. Essendo la materia di cui alla lettera s) dell'art. 117 Cost. un valore, essa esprime un'esi-

(4) Si vedano le sentt. 367 e 378/2007 e la recente sent. 373/2010.

genza “unitaria” di tutela ambientale, ponendo un limite preciso agli interventi regionali.

Con le decisioni del 2003 (n. 226 e n. 227) emerge più chiaramente l’idea che alla legislazione statale spetta la determinazione di un “*nucleo minimo di tutela ambientale*”, potendo però le Regioni introdurre prescrizioni (solo) più rigorose (si vedano anche le sentt. 311/2003 e 391/2005). Con la sentt. 222/2003, relativa alla l.r. Marche 12/2002, in tema di “animali esotici”, la Corte – in base al principio di “*maggior protezione ambientale*” – valutò l’intervento regionale rafforzativo delle cautele predisposte dalla normativa statale e tale “*da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi*”. La normativa regionale censurata dal ricorrente, pur perseguendo interessi funzionalmente collegati alla tutela ambientale, aveva il principale obiettivo di garantire esigenze correlate alla protezione igienico-sanitaria. Pertanto, richiamando le pronunce del 2002, i giudici confermano l’idea dell’ambiente come valore-materia “trasversale”, ma rimarcano altresì che qualora gli interventi regionali dovessero interferire nella materia della tutela dell’ambiente, tale interferenza non implicherebbe “di per sé” un *vulnus* della competenza statale, trovando legittimazione in altri titoli di competenza regionale (come nel caso di specie, in materia di “*tutela della salute*”, ex art. 117, terzo comma, Cost.). La giurisprudenza torna così ad orientarsi verso la filosofia della “co-abitazione” tra interventi normativi (che, si badi, non è la “concorrenza di competenze”).

Da questo primo gruppo di decisioni emergono, quindi, due punti fermi: il riconoscimento in capo allo Stato di una competenza esclusiva in materia ambientale e la sola facoltà per il legislatore regionale di introdurre deroghe *in melius*, a condizione che, pur interferendo con la materia ambientale, eserciti le proprie competenze sulla base di un titolo di intervento autonomo (ancorché funzionalmente collegato alla tutela ambientale).

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

Con le sentt. 307 e 331/2003, in materia di “*inquinamento elettromagnetico*”, la Corte aggiusta il tiro e precisa che dalla propria prece-

dente giurisprudenza non poteva “*trarsi in generale il principio della derogabilità in melius (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato*”. L'introduzione da parte delle Regioni di valori-soglia più bassi rispetto a quelli fissati dallo Stato poteva essere ammissibile solo ove preordinata a tutelare la salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico, in coerenza con il principio comunitario che ammette deroghe alla disciplina comune – in specifici territori – con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati (v. sentt. 382/1999 e 407/2002). Tuttavia, nella fattispecie, la fissazione di valori-soglia rispondeva a una *ratio* più complessa, solo in parte tesa a perseguire obiettivi di protezione della salute. Infatti, la fissazione di soglie uniformi sul territorio nazionale avrebbe la precipua finalità di realizzare rilevanti interessi nazionali relativi alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione. La determinazione a livello nazionale di soglie inderogabili rappresenta, in questo senso, “*il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al paese*”. Il “trasporto dell'energia” e l’“ordinamento della comunicazione”, dopo la riforma del 2001, sono entrambe materie di competenza concorrente e, in questo contesto, gli interventi regionali “aggiuntivi” devono ritenersi incostituzionali, a differenza del passato, perché si tradurrebbero “*in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio*”.

Da queste ultime decisioni emerge che, laddove il legislatore statale abbia già opportunamente bilanciato il valore ambientale con interessi di diverso tipo, in particolare con quello dello sviluppo economico e infrastrutturale del paese, a quello regionale non resta alcuna possibilità di introdurre deroghe. Tale visione pare collidere con quanto sostenuto nella sent. 536/2002, tracciando una differenziazione tra limiti derogabili e inderogabili a seconda della materia trattata⁵. In realtà, l'apparente contraddizione in cui sembra incorrere la Consulta

(5) Detta differenziazione sembra emergere anche nella sent. 108/2005, in materia di parchi.

è frutto dell'applicazione – nello scrutinio delle misure statali volte al bilanciamento di contrapposti interessi – del criterio di “ragionevolezza”. Del resto, sembra realistico considerare simili posizioni il risultato, da un lato, della necessità di garantire uniformi condizioni di concorrenza su tutto il territorio nazionale, dall'altro, di contrastare il proliferare di misure regionali iperprotettive, talvolta prive di un concreto riscontro scientifico. Questa lettura sembra infatti trovare conferma nella giurisprudenza in materia di “*rifiuti radioattivi*”. Nella sent. 62/2005, per esempio, la Corte affrontava diverse questioni relative alla l.r. Sardegna 8/2003 e alla l.r. Calabria 26/2003 che avevano dichiarato il territorio regionale “*denuclearizzato*” e “*precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori*”. Secondo i giudici, “*la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto ‘not in my backyard’), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale*”.

4. “*Tutela dell'ambiente*”, “*tutela della concorrenza*” ed “*energia*”
Quanto all'interazione tra interessi ambientali e interessi di tipo economico (rispetto ai quali vengono in rilievo diverse competenze statali che vanno dalla “*tutela della concorrenza*” all’“*ordinamento civile*”), nella sent. 336/2005, relativa alla “*rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica*”, la Corte giustifica l'intervento statale in virtù della riconduzione dell'ambito di disciplina a due competenze esclusive dello Stato: la “*tutela della concorrenza*” e la “*tutela dell'ambiente*”. Ad avviso della Corte, però, la peculiare natura di tale ultima competenza non può escludere interventi legislativi regionali in ambiti affini (come ad esempio, la “*tutela della salute*”, l’“*ordinamento della comunicazione*” e il “*governo del territorio*”).

Di fatto, come farà nella sent. 182/2006, la Corte torna a legittimare interventi regionali emanati nell'esercizio di potestà concorrenti. Le Regioni, quindi, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato.

Ancora: in materia di “*elettrosmog*”, nella sent. 450/2006, la Corte ribadisce che quello contenuto d.lgs. n. 259/2003 costituisce “*espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre, a carico degli stessi, oneri o canoni*”, fissando il punto di equilibrio tra tutela ambientale e tutela della concorrenza. Così, nel caso di specie (l.r. Valle d’Aosta 25/2005), le norme impugnate risultavano in contrasto con il suddetto decreto, in quanto la previsione del potere della Giunta regionale di determinare la misura degli oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all’attività di consulenza tecnica svolta dall’ARPA, avrebbe potuto determinare un trattamento discriminatorio tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale a tutela della concorrenza. Per capire meglio il senso di tale ultima decisione, è bene far riferimento alla sent. 246/2006, con la quale, al contrario, la Corte salva le disposizioni contenute nella l.r. Emilia-Romagna 26/2004, in materia di disciplina dell’energia (che, ricordiamo, è materia di competenza legislativa concorrente). La legge regionale da ultimo citata, benché tra i suoi obiettivi in campo energetico individuasse la riduzione delle emissioni inquinanti, non invadeva l’ambito statale in materia di tutela dell’ambiente, giacché essa non determinava alcun effetto derogatorio agli standard di protezione minima degli equilibri ambientali stabiliti dallo Stato, né assegnava alla Regione il compito di fissare valori-limite per le emissioni.

Da questo gruppo di pronunce, la Corte sembra assumere un atteggiamento altalenante ma, a ben vedere, dotato di una sua coerenza. I giudici, di volta in volta, legittimano l’intervento (ora statale, ora regionale) a seconda del rigore dimostrato dal legislatore rispetto alla tutela dell’interesse ambientale. Al tempo stesso, valuta legittimi interventi regionali, in materie concorrenti e/o residuali, i quali, pur connessi a profili di tutela ambientale, non introducono deroghe agli standard minimi di protezione fissati a livello statale.

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

La sent. 62/2005 – già richiamata per altre ragioni – è altresì rilevante in ordine a un peculiare profilo, quello della “*leale collaborazione*” tra Stato e Regioni: emerge infatti, anche nella materia ambientale, l’importanza del c.d. “principio collaborativo”. La decisione riguardava, tra le altre, una questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Basilicata nei confronti del d.l. 318/2003, ritenuto lesivo delle competenze regionali concorrenti in materia di “*tutela della salute*”, “*protezione civile*” e “*governo del territorio*”. L’intervento normativo statale, volto alla realizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti radioattivi, benché pienamente legittimato dalla competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, fu dichiarato parzialmente incostituzionale per non aver previsto idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della Regione nel cui territorio l’opera era destinata ad essere realizzata. Ma ciò che maggiormente rileva in questa decisione è anche un’ulteriore specificazione: il “sistema delle conferenze” (es. la Conferenza Unificata) è solo uno dei livelli di collaborazione e di concertazione tra interessi nazionali e interessi locali. A seconda dell’operazione da compiere, infatti, le forme di collaborazione possono cambiare. Per l’individuazione del sito dove collocare il deposito nazionale, è sufficiente il coinvolgimento della Conferenza Unificata (“*intesa*”). Quando, però, si passa alla localizzazione e realizzazione dell’impianto, l’interesse territoriale da considerare è quello specifico della Regione interessata, non essendo più sufficiente il semplice coinvolgimento della Conferenza Unificata ma dovendo essere garantite idonee forme di partecipazione procedimentale da parte della Regione interessata (nello stesso senso, sentt. 303/2003, 6/2004 e 135/2005). In tali casi, l’ordinamento prevede il ricorso a moduli procedimentali di coordinamento “*infrastrutturale*”, dei quali è espressione la conferenza di servizi e che implica il coinvolgimento dell’interesse regionale nelle valutazioni connesse alla realizzazione di un’opera di significativo impatto territoriale.

6. La “*tutela dell’ambiente*”: da “*bene immateriale*” a “*bene della vita, materiale e complesso*”

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

Nella sent. 367/2007 la Corte si è pronunciata su una serie di questioni sollevate dalle Regioni *vs* numerose disposizioni contenute nel d.lgs. 157/2006 (correttivo al “Codice dei beni culturali”). La pronuncia è rilevante principalmente sotto il profilo del rapporto tra *paesaggio* e *ambiente*. Da sempre la Corte è stata orientata a considerare la materia del paesaggio attinente all’ambiente. Per questo motivo, non stupisce come i giudici arrivino ad affermare che “*paesaggio, ambiente e governo del territorio*” afferiscano sostanzialmente al medesimo oggetto, differendo tuttavia nelle finalità perseguite dalle rispettive discipline. Pertanto, “*la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un ‘bene complesso ed unitario’, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni*”. In tal modo, la Corte dichiarava infondate le censure nei confronti della normativa statale che attribuiva valore vincolante al parere delle Sovrintendenze sulla compatibilità paesaggistica degli interventi per i quali è richiesta apposita autorizzazione regionale.

Nella successiva sent. 378/2007, che ha dichiarato incostituzionale la legislazione provinciale trentina in materia di rifiuti e di habitat naturali, la Corte pare abbandonare la sua precedente ricostruzione dell’ambiente quale “*bene immateriale*”, osservando che “*quando si guarda all’ambiente come ad una ‘materia’ di riparto [...], è necessario tener presente che si tratta di un ‘bene della vita’, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti*”.

La Corte inizia a vedere l’ambiente non più come “valore costituzionale”, in quanto tale connotato da eccessiva indeterminatezza, ma come “materia” in senso tecnico, esprimendo la tendenza a “oggettivarla” per conferirle maggior certezza applicativa. Più che un nuovo orien-

tamento, del tutto evidente laddove si faccia memoria dei principi emersi nella sent. 407/2002 cit., si tratta di una ulteriore specificazione della competenza statale in materia. Infatti, una volta stabilito che l'ambiente non è "solo" un valore ma anche un bene tangibile e oggettivo, la Corte sposa l'idea dell'impossibilità ontologica di frazionarlo e, conseguentemente, di parcellizzarne le forme di tutela attraverso normative regionali differenziate. L'ambiente è, anzitutto, un "sistema" e come tale va considerato nel suo aspetto "dinamico" e non soltanto "da un punto di vista statico ed astratto".

La Costituzione affida il compito di disciplinare l'ambiente, nella sua interezza, allo Stato. Siccome, secondo la Corte, non è casuale che la norma costituzionale ponga accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema", ne conseguirebbe 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"⁶. Tuttavia, insieme al bene giuridico "ambiente" in senso unitario, vengono spesso in rilievo altri beni giuridici, che incidono su "componenti o aspetti del bene ambiente" ma rappresentano "interessi", giuridicamente tutelati, di tipo diverso.

La Corte parla dell'ambiente come "materia trasversale", quindi, nel senso che "sullo stesso oggetto insistono interessi diversi" (es. l'interesse alla "conservazione dell'ambiente" e quello relativo alle sue "utilizzazioni"). In questi casi, la disciplina statale unitaria del bene "ambiente" "prevale" su quella che dettano Regioni e Province autonome in materie di loro competenza e "in riferimento ad altri interessi". Così, la disciplina ambientale (*rectius*: statale) "viene a funzionare come un limite", per cui gli altri legislatori infrastatali "non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato". Che la legislazione statale in materia di ambiente costituisca un limite alle potestà legislative regionali, dunque, non è una novità!

(6) Aggiunge la Corte: "Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sent. n. 151 del 1986) ed assoluto (sent. n. 210 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore".

Infatti, ciò che risalta in questa decisione è come la funzione di detto limite sia correlata alla tutela dell'ambiente come “*sistema complessivo*”, in accoglimento della teoria “*olistica*” (che attribuisce all'organismo, in quanto totalità, maggiore compiutezza rispetto alla somma delle parti di cui si compone).

Seguendo tale orientamento, nella sent. 62/2008 la Corte accoglieva parzialmente la censura rivolta nei confronti della l.p. Bolzano 4/2006 che, introducendo l'esenzione, per i rifiuti pericolosi, dall'obbligo del formulario d'identificazione, contrastava con il d.lgs. 152/2006 (“Codice Ambiente”), destinato in ogni caso a prevalere. Allo stesso modo, nella sent. 104/2008 fa definitivamente propria la nozione, utilizzata nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972, secondo la quale per “*ambiente ed ecosistema deve intendersi quella parte di 'biosfera' che riguarda l'intero territorio nazionale*”. Di conseguenza: *a)* spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come entità organica; *b)* la disciplina statale (“*unitaria*”) del bene “ambiente” “*deve garantire (come prescritto anche dal diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore*”. Se questo è vero, tuttavia, anche in questa occasione la Consulta ammette l'esistenza, accanto al bene giuridico “ambiente”, di altri beni giuridici a esso afferenti ma relativi a interessi diversi, tornando così a parlare di ambiente come materia “*trasversale*”. Riconoscere che Regioni e Province autonome, nell'esercizio di proprie competenze funzionalmente collegate alla materia ambientale, possano adottare norme di tutela più rigorose di quelle statali, non significa ritenere che la tutela dell'ambiente non sia una materia in senso tecnico: al contrario, essa, oltre ad essere un bene giuridico in senso stretto, assolve all'ulteriore funzione di “*discrimine tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale*”.

7. Sintesi della giurisprudenza costituzionale nel settore “rifiuti”: la sentenza 61/2009

La sent. 61/2009 è occasione per la Corte di tracciare una sintesi della propria giurisprudenza in materia di rifiuti. In primo luogo, il settore dei rifiuti è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (già sentt. 10/2009; 277 e 62/2008); di

conseguenza le Regioni, nell'esercizio legittimo di loro competenze, devono rispettare la normativa statale, potendo stabilire – per il raggiungimento di fini propri – livelli di tutela più elevati (già sentt. 104 e 105/2008). Così facendo, le discipline regionali possono incidere sul bene materiale “ambiente”, ma non al fine di tutelarlo (in quanto già salvaguardato dalla disciplina statale), bensì al fine di disciplinare “*adeguatamente*” gli oggetti delle loro competenze. Inoltre, la Corte chiarisce cosa debba intendersi per “*standard minimi di tutela*” che deve fissare lo Stato, e cioè assicurare all'ambiente una tutela “*adeguata e non riducibile*”. Ciò, in estrema sintesi, implica l'impossibilità per le Regioni di pervenire a una modificazione della nozione di “rifiuto”.

Nel caso di specie (sent. 61/2009 cit.) però, a ben vedere, i giudici salvano la norma censurata, contenuta nella l.r. Valle d'Aosta 31/2007, sulle c.d. “*isole ecologiche*”, in quanto rispondente in via esclusiva ad esigenze di coordinamento, senza introdurre alcuna misura di minor rigore rispetto alla disciplina statale. Secondo la disposizione regionale, infatti, le isole ecologiche assicurano “*il raggruppamento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani in frazioni omogenee ai fini della raccolta e del successivo avvio alle operazioni di smaltimento e recupero*”. Dal momento che queste operazioni sono cosa diversa da quelle di “*smaltimento e recupero*” non sono assoggettabili alle procedure autorizzative di cui agli artt. 208 e 216 del Codice Ambiente. In tal modo, la Corte non ravvisa alcun contrasto con la normativa statale⁷.

8. Il criterio della “prevalenza” e le competenze regionali concorrenti e residuali: quando non rileva il principio collaborativo

Nella sent. 88/2009 la Corte precisa in che termini è possibile invocare la violazione del principio di leale collaborazione, ove si ricada in ambiti di competenze tanto regionali quanto esclusive statali. La

(7) Tutt'altro: le isole ecologiche corrispondono ai “centri di raccolta”, per la cui disciplina il Codice Ambiente rinviava ad un d.m., adottato nell'aprile 2008, il quale prevede, esattamente come la norma censurata, che i centri di raccolta non siano subordinati all'autorizzazione prevista dal Codice.

decisione ricordata ha ad oggetto, in particolare, la censura di una disposizione⁸ – facente parte di un nucleo di norme integrative del d.lgs. 387/2003 – relativa alle direttive che l’Autorità per l’energia elettrica deve emanare in materia di servizi per la “*connessione alle reti elettriche di impianti alimentati da fonti rinnovabili*”. La ricorrente Regione Veneto riteneva che, in forza di tale previsione, adottata senza confronto con le Regioni, l’Autorità sarebbe stata legittimata a emanare provvedimenti che avrebbero interferito sull’autonomia regionale in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, violando non solo la competenza regionale concorrente di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost. e l’art. 118 Cost., ma anche il principio di leale collaborazione.

La Corte, pur premettendo che l’operato dell’Autorità – in qualità di ente amministrativo nazionale – incide certamente sulla potestà regionale in materia di energia, afferma che l’introduzione di meccanismi di leale collaborazione è richiesta “solo” quando gli stessi siano ritenuti costituzionalmente necessari. Circostanza che non ricorreva nella fattispecie come non ricorre, in generale, quando le norme impugnate “*siano riconducibili, con un giudizio di ‘prevalenza’ rispetto alla materia dell’energia, a materie di competenza esclusiva dello Stato, quali la tutela della concorrenza e la tutela dell’ambiente*”. Le direttive in questione, infatti, esprimerebbero “*il punto di sintesi tecnicamente necessario per assicurare [...] l’assetto concorrenziale del mercato con modalità e forme compatibili al prioritario obiettivo di incentivare l’impiego delle fonti energetiche rinnovabili, a fini di tutela ambientale*”. Per questo, pur ripercuotendosi su competenze regionali, la norma statale censurata “*è caratterizzata dalla finalità prevalente di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell’ambiente nell’ambito di un mercato concorrenziale*”. Inoltre, secondo i giudici, l’allocazione della funzione amministrativa in materie riservate alla competenza esclusiva statale spetta alla legge statale ma, in tali casi, la Costituzione non impone meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa,

(8) Contenuta nella legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

solo quando vi sia una “*concorrenza di competenze*” statali e regionali e quando non sia ravvisabile “*la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri*” (come specificato, in particolare, nella precedente sent. 219/2005).

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

Nella prima metà del 2009 l'attività della Consulta è stata quasi totalmente dedicata all'ambiente e in particolare alle norme contenute nel d.lgs. 152/2006 (testo unico in materia, ribattezzato per questo “Codice Ambiente”), fatto oggetto di molteplici censure da parte delle Regioni. È del tutto evidente come, nel complesso, la Corte si sia mostrata coerente con i suoi precedenti orientamenti, salvando quasi tutte le disposizioni statali considerate lesive di competenze proprie dalla quasi totalità dei legislatori regionali. Tra le numerosissime decisioni che hanno riguardato il decreto 152⁹ meritano di essere ricordate le sentt. nn. 225, 232 e 246.

Con riferimento alla prima, le questioni esaminate sono state suddivise in gruppi. Un primo gruppo è costituito dalle censure proposte nei confronti dell'intero decreto per presunti vizi del procedimento di formazione dello stesso, lamentando, le Regioni, la mancata possibilità di esprimere parere in Conferenza Unificata. Secondo la Corte, i dubbi di legittimità sollevati erano tutti infondati, in quanto non solo il principio di leale collaborazione non si applica al processo legislativo, ma nemmeno è plausibile che la Conferenza possa bloccare il procedimento legislativo rifiutando il parere¹⁰.

Un secondo gruppo di censure ha riguardato disposizioni della prima

(9) Provvedimento onnicomprensivo che nelle more dei giudizi di costituzionalità sollevati è stato fatto oggetto di frammentarie revisioni da parte del legislatore statale, tanto da costringere la Corte, in molte circostanze, a dichiarare cessata la materia del contendere per *jus superveniens*.

(10) È utile ricordare che la Corte ha più volte affermato che “*tale principio non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta*” (ex grà, sentt. 98/2007, 133/2006, 31/2005 e 196/2004).

e della seconda parte del Codice, molte delle quali considerate infondate per insussistenza dell'invocato obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato in materie che sono riservate alla sua competenza esclusiva.

Un terzo gruppo di questioni ha riguardato, infine, specifiche disposizioni in materia di "valutazione ambientale strategica" (VAS), rispetto alla quale la Corte ha ribadito quanto già in passato sostenuto al riguardo, e cioè che tale procedura "*attiene alla materia tutela dell'ambiente*". Se è vero, infatti, che la VAS interviene nell'ambito di piani o programmi statali o regionali, afferenti potenzialmente a qualsiasi ambito materiale (trasporti, energia, telecomunicazioni, agricoltura, ecc.), non è tuttavia riferibile a nessuno di questi settori, ma unicamente a profili di compatibilità ambientale. Si tratta, inoltre, di uno strumento conoscitivo e partecipativo, nella scelta dell'autorità che propone il piano o il programma, finalizzato essenzialmente ad assicurare la tutela ambientale. La Corte, pertanto, afferma l'assoluta libertà dello Stato di coinvolgere o meno le Regioni nella suddetta procedura amministrativa, o di stabilire quali atti sottoporre alla stessa.

Le sentenze 232 e 246/2009 vanno menzionate, viceversa, per i profili di accoglimento che riguardavano per lo più la violazione del principio di leale collaborazione. In particolare, nella prima decisione, la Corte dichiarava illegittime alcune delle disposizioni impugnate nella parte in cui non prevedono il previo parere della Conferenza Unificata. I dubbi di costituzionalità riguardavano le norme in materia di "*difesa del suolo e lotta alla desertificazione*", tutte riconducibili alla materia della "*tutela dell'ambiente*", circostanza che ha determinato la dichiarazione di infondatezza di quasi tutte le censure, con tre eccezioni, complessivamente relative alla mancata previsione del parere da parte della Conferenza Unificata nei procedimenti statali per l'adozione di specifici strumenti. Si trattava: *a)* dell'attribuzione al presidente del Consiglio dei Ministri dell'approvazione del programma nazionale di intervento in materia di difesa del suolo; *b)* dell'attribuzione al Ministro dell'ambiente delle funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo; *c)* della competenza del Ministro dell'ambiente a identificare le "*linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento*

all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali".

Infine, la sent. 246/2009, ha riguardato gruppi di disposizioni contenute nella parte terza del Codice (concernente la difesa del suolo, la tutela delle acque dall'inquinamento, la gestione delle risorse idriche). La Corte accoglieva parzialmente una sola delle censure proposte per via dell'eccessivo dettaglio della previsione statale che, allo scopo di disciplinare una specifica modalità di pubblicità, incideva sulla materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale "piena", quindi in assenza di un preciso titolo di legittimazione.

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

Merita attenzione specifica, al contrario delle ultime pronunce richiamate, la sent. 249/2009 che, sempre con riferimento al d.lgs. 152/2006, ha riguardato la disciplina della "gestione dei rifiuti", nella versione parzialmente rivista nel 2006 dal legislatore statale. Nel complesso, la Corte ha accolto soltanto alcune censure relative all'esercizio dei poteri sostitutivi e al principio di leale collaborazione, avendo per lo più ricondotto tutte le altre alla competenza esclusiva statale in materia ambientale. Tuttavia, può essere interessante soffermarsi su alcuni passaggi, *in primis* quelli relativi all'impugnazione dell'art. 191 del Codice e in particolare:

- l'individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale (lett. *f*);
- il piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale (lett. *g*);
- i criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini dell'elaborazione dei piani regionali e la determinazione delle linee-guida per gli ambiti territoriali ottimali (lett. *m*);
- le linee-guida per la definizione delle gare d'appalto per l'assegnazione della concessione del servizio per la gestione integrata dei rifiuti (lett. *n*);
- le linee-guida inerenti le forme e i modi della cooperazione fra gli enti locali anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nell'ambito territoriale ottimale (lett. *o*).

Occorre precisare che, quanto alle lettere *f*) e *g*), il legislatore ha espressamente previsto una clausola di salvezza delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, oltre a una necessaria interlocuzione con la Conferenza Unificata; allo stesso modo, per le lettere *m*), *n*) e *o*), ha previsto l'intesa in Conferenza Stato-Regioni. Secondo la Corte, la lettera *f*) non viola la competenza regionale in tema di approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, di cui all'art. 19, comma 1, d.lgs. 22/1997, avendo quest'ultimo ad oggetto, in armonia con l'art. 117 Cost., i soli impianti territorialmente localizzati e non quelli di "*preminente interesse nazionale*", sicché non risulta violato nemmeno l'invocato parametro contenuto nell'art. 76 Cost. Inoltre, proprio la dimensione nazionale dell'interesse considerato garantisce il rispetto del principio di sussidiarietà, e quindi di leale collaborazione, tenuto conto del coinvolgimento, di tipo consultivo, della Conferenza Unificata. Nemmeno la lett. *g*) lede sfere di competenza regionale, in quanto non impedisce alle Regioni di predisporre propri piani territoriali sulla base dei quali, peraltro, solo lo Stato può provvedere a definire – "*nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni*" e "sentita la Conferenza Unificata" – un adeguato piano nazionale. Del pari infondati sono i dubbi sollevati, in relazione all'art. 76 Cost., nei confronti dell'attribuzione allo Stato del compito di determinare i criteri generali e le linee-guida di cui alla lettera *m*): vigeva già una norma analoga, nel *corpus* del d.lgs. 22/1997, e tale attribuzione sarebbe in linea con l'esigenza di un'individuazione dei predetti criteri generali uniforme e omogenea sul territorio nazionale. Non essendo possibile, secondo i giudici, individuare una materia "prevalente" alla quale ricondurre la norma impugnata, la previsione del raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni è stata reputata strumento adeguato di attuazione del principio di leale collaborazione. Anche la previsione della competenza statale in tema di linee-guida di cui alla lett. *n*), poi, non è considerata lesiva delle competenze regionali, tenuto conto che essa, attenendo, fra l'altro, all'identificazione dei requisiti di ammissione delle imprese alle gare, costituisce esercizio della competenza statale in tema di tutela della concorrenza; quanto alle inevitabili interferenze con la materia dei servizi pubblici locali

(alla quale deve ricondursi la disciplina del servizio di gestione dei rifiuti), di competenza regionale residuale, la norma rispetta il principio di leale collaborazione perché stabilisce che la determinazione delle predette linee-guida deve avvenire d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Sulla base dei medesimi argomenti, la Consulta ha respinto le censure mosse nei confronti dell'attribuzione allo Stato della determinazione delle linee-guida inerenti alle forme e ai modi della cooperazione fra enti locali anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nell'Atto (lett. *o*). La previsione, pur incidendo ambiti regionali (promozione delle forme di cooperazione fra ee.ll. e servizi pubblici locali), è finalizzata a soddisfare l'esigenza d'individuare criteri più idonei per un efficiente espletamento del servizio in tutto il territorio nazionale (nel rispetto del principio di leale collaborazione, mediante la previsione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni).

Ancora sull'art. 195, sono state valutate infondate anche le censure, di analogo tenore, rivolte contro le norme che attribuiscono allo Stato la competenza a indicare i criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (lett. *p*), nonché ad adeguare la parte IV del decreto in esame alle direttive, alle decisioni e ai regolamenti dell'Unione europea (lett. *t*): la determinazione dei criteri generali suddetti non lede competenze regionali perché rientra nei principi fondamentali (statali) in tema di governo del territorio, e il compito di adeguare le norme statali alla normativa comunitaria non può che spettare allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze. Alle stesse conclusioni la Consulta è pervenuta riguardo alle censure sollevate da varie ricorrenti con riferimento all'art. 195, poiché si tratta di norme che non determinano l'attribuzione impropria di competenze allo Stato, ma provvedono a individuare gli ambiti tecnici in relazione ai quali si dà attuazione ai livelli uniformi di tutela dell'ambiente (determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani; definizione del modello e dei contenuti del formulario e regolamentazione del trasporto dei rifiuti; individuazione delle tipologie di rifiuti che possono essere smaltiti in discarica; adozione di un modello uniforme

del registro di cui all'art. 190 e delle modalità di tenuta dello stesso; ecc.).

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

La Consulta ha ricordato che dall'art. 118 Cost. si deve desumere anche la previsione di *“eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente”*; in questa prospettiva, non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che *“la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi”* (sent. 43/2004). Pertanto, la norma impugnata è risultata incostituzionale perché prevedeva l'intervento sostitutivo dello Stato nel caso in cui le autorità competenti non realizzassero gli interventi di cui al piano regionale di gestione dei rifiuti, nei termini e con le modalità ivi stabilite, con grave pregiudizio per l'attuazione dello stesso.

Infondata, invece, la questione inerente alla previsione di un potere sostitutivo statale (Ministro dell'ambiente) nei confronti delle Regioni, in tema di approvazione o adeguamento del piano regionale di gestione dei rifiuti e in tema di nuovi affidamenti per la gestione del servizio di gestione dei rifiuti senza porre garanzie per l'ente sostituito. Nella specie, tuttavia, secondo i giudici, gli interventi sostitutivi

previsti non sono riconducibili all'ambito di operatività dell'art. 120 Cost., non essendo connessi ad alcuna delle ipotesi di emergenza istituzionale di particolare gravità ivi contemplate. Un'altra delle pronunce di fondatezza ha riguardato l'art. 204, nella parte in cui disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del presidente della Giunta regionale in tema di gestioni esistenti del servizio rifiuti: sarebbe invaso così lo spazio di competenza regionale in tema di s.p.l., intervenendo a disciplinare le attività regionali di vigilanza, controllo e sostituzione dei soggetti incaricati dei s.p.l., in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. Infatti, secondo la Corte, solo la legge regionale può, nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei comuni nelle materie di propria competenza, prevedere anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente (regolamentando nel dettaglio anche le relative modalità e termini di esercizio). Nella specie, la norma prevedeva un termine entro cui i presidenti delle Giunte regionali, in caso di inerzia delle Autorità d'ambito, dovevano nominare un commissario *ad acta* per provvedere sui nuovi affidamenti del servizio di gestione rifiuti, nel rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. 152/2006. Tale previsione, avendo ad oggetto la disciplina puntuale di modalità e tempi di esercizio del potere sostitutivo regionale nei confronti degli ee.ll. in una materia di competenza regionale "piena" (gestione del s.p.l. di gestione dei rifiuti), lede la relativa competenza legislativa regionale. Fondata è risultata altresì l'impugnazione dell'art. 205, nella parte in cui, prevedendo che le Regioni possano indicare maggiori obiettivi di riciclo e di recupero dei rifiuti tramite apposita legge, previa intesa con il Ministro dell'ambiente, produrrebbe un anomalo vincolo amministrativo sulla funzione legislativa regionale, in violazione degli artt. 114 e 117 Cost. Proprio perché l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione, il legislatore statale non poteva vincolare all'intesa l'esercizio della competenza legislativa regionale in oggetto.

Infondata pure l'impugnazione dell'art. 208, nella parte in cui, in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, prevede che, "*ove l'autorità competente non*

provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro i termini previsti al comma 8, si applica il potere sostitutivo di cui all'art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112". Infondato è infine il dubbio relativo all'art. 211, nella parte in cui stabilisce che, in caso di mancata autorizzazione regionale, nei termini previsti, del progetto o della realizzazione di un impianto di ricerca o sperimentazione, l'interessato può rivolgersi direttamente al Ministro dell'ambiente (anche qui si tratta di una forma di sostituzione). I termini risultano ridotti rispetto a quelli previsti per la generalità degli impianti, e ciò in ragione della rilevanza degli stessi in vista della protezione dell'ambiente. Il che, secondo la Corte, è in armonia con la possibilità per l'interessato di adire direttamente l'amministrazione centrale nell'eventualità che la Regione non abbia approvato il progetto o autorizzato l'impianto nei termini, senza eludere l'obbligo per lo Stato di dover considerare i motivi che hanno indotto la Regione a non provvedere entro il termine.

11. Le ultime pronunce

Le ultime pronunce costituzionali non sembrano innovare nei contenuti gli orientamenti giurisprudenziali sin qui enucleati. Premesso ciò, si ritiene utile dar conto dell'attività interpretativa sviluppatasi nel corso del 2010 in materia ambientale.

Innanzitutto, un dato nuovo viene in risalto: l'attenzione dei giudici vira sempre più verso temi e aspetti connessi alle varie discipline procedurali, a riprova del delicato compito che il legislatore ha anche nella regolamentazione delle procedure in materia ambientale.

Nella pronuncia 1/2010, in materia di "*acque minerali e termali*", la Corte sostiene che il riparto delle competenze tra Stato e Regioni dipende essenzialmente dalla distinzione tra "*uso*" delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e "*tutela ambientale*" delle stesse (distinzione vista già nella sent. 378/2007). Di tale tutela, osservano i giudici, è certamente espressione l'art. 97 del Codice Ambiente, il quale prescrive che le concessioni di acque minerali e termali devono osservare i limiti posti dal Piano di tutela delle acque, in modo da non pregiudicare il patrimonio idrico e assicurarne l'equilibrio. La Corte osserva, in conclusione, che il principio di tempora-

neità delle concessioni di derivazione e la fissazione del loro limite temporale massimo (termine ordinario trentennale), salvo specifiche ed espresse eccezioni, rappresentano livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale che fungono da limite alla legislazione regionale. Per tali ragioni viene dichiarata illegittima la disposizione censurata, contenuta nella l.r. Campania 8/2008.

La sent. 67/2010, relativa a due analoghe disposizioni regionali aventi ad oggetto l'introduzione di una sorta di "proroga di diritto" delle autorizzazioni all'esercizio di cave, rilasciate dal Distretto minerario, ha stabilito l'illegittimità di simili previsioni per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Trattandosi di provvedimenti sottesi a procedure che valutano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale", la Corte ha rilevato la incostituzionalità delle norme regionali. La delibera legislativa, cioè, si sostituirebbe del tutto indebitamente al provvedimento amministrativo di rinnovo, eludendo le garanzie che quel procedimento mira ad assicurare: verificare se l'attività estrattiva, a suo tempo assentita, risulti ancora aderente allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della "proroga" o del "rinnovo" dell'autorizzazione. La Corte dichiara illegittima la previsione di una surroga automatica dei controlli tipici dei procedimenti amministrativi di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione delle cave, in contrasto con quanto sancito a livello statale. Nessun elemento normativo garantiva *de jure condito* che le autorizzazioni in corso di "esercizio" sarebbero state – fin dall'origine o in sede di proroga – soggette a valutazione di impatto ambientale, consolidandosi così l'elusione del relativo obbligo e, con esso, il mancato rispetto della normativa statale dettata in materia.

La sent. 101/2010 aveva ad oggetto la censura della disposizione, contenuta nella l.r. Friuli-Venezia Giulia 12/2008, secondo la quale *"in attesa dell'adeguamento degli strumenti comunali di pianificazione al piano paesaggistico regionale, le autorizzazioni paesaggistiche seguono ancora la disciplina transitoria, secondo la quale devono essere rilasciate dalla regione o dai comuni da questa delegati e poi trasmesse alla soprintendenza per l'eventuale annullamento"*, così modificando la decorrenza del termine fissato dal legislatore statale per la piena applicazione della nuova procedura autorizzatoria. La norma impu-

gnata determinava in tal modo un'illegittima riduzione della tutela del paesaggio imposta dallo stesso legislatore. Appare evidente, infatti, che una previsione di tale contenuto “*non può essere ricondotta alla potestà legislativa 'integrativo-attuativa' in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 6 dello statuto speciale di autonomia*”.

Infine, nella recentissima sent. 373/2010¹¹, concernente la l.r. Puglia 36/2009 in materia di gestione dei rifiuti urbani, la Corte accoglie le censure proposte dal Governo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Quest'ultima pronuncia riveste un'importanza autonoma rispetto a quelle appena sopra ricordate che attengono prevalentemente, come si è cercato di evidenziare, alla rilevanza delle discipline procedurali dettate dallo Stato con riferimento alla precipua finalità di “tutela” del bene giuridico “ambiente” che la Costituzione allo stesso attribuisce. Al contrario, la sent. 373/2010 è occasione, per i giudici, di cristallizzare – e qualificare come “*principi*” – gli elementi che hanno scritto la storia recente della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente.

Ci si vuole riferire, in particolare, a una delle norme regionali impugnate, che attribuiva alla Regione, in via transitoria e in attesa dell'emanazione dei criteri nazionali¹², un potere regolamentare in ambiti evidentemente soggetti a previa disciplina statale (*ex* Codice Ambiente). Dopo aver ricordato che la disciplina dei “rifiuti” ricade nella competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale, la Corte ribadisce l'inammissibilità di iniziative regionali volte a regolamentare, nel proprio ambito territoriale, il settore in questione, ancorché assunte in assenza della relativa normativa statale. Conformemente al proprio consolidato indirizzo, ad avviso dei giudici, le Regioni, sempre nell'esercizio di loro proprie competenze, devono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono certamente stabilire livelli di tutela più elevati e, conseguentemente, incidere “*sul bene materiale ambiente*”. Tuttavia, il punto focale è che ciò può, anzi, “deve” avvenire non al fine di tutelarlo, cioè sostituendosi al legislatore statale,

(11) Depositata alla fine del mese di dicembre 2010.

(12) Si tratta dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani.

bensì al fine di disciplinare adeguatamente gli oggetti riconducibili alle specifiche competenze che la Costituzione attribuisce alle Regioni (quelle concorrenti e residuali, *ex* commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.). Questi sono anzitutto "principi" della materia trattata, come li qualifica la Corte, che nel caso esaminato non trovavano applicazione. L'intervento del legislatore pugliese, infatti, disponendo che l'esercizio delle proprie funzioni pianificatorie potesse prescindere dalla previa adozione degli indirizzi che la legge statale ritiene invece essenziali, invade lo spazio di attribuzione statale ed è incostituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. È bene ricordare, infatti, che tale disposizione autorizza lo Stato a disciplinare, in via esclusiva, l'intero settore dei rifiuti, anche attraverso l'esercizio di poteri di natura regolamentare che non possono essere sostituiti, in alcun modo, da normativa regionale seppur transitoria.