

La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali¹

Nicola Pignatelli

Abstract [It]: Il presente articolo esamina la problematica del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia ambientale attraverso un'analisi della più recente giurisprudenza costituzionale, specie nel giudizio di costituzionalità promosso in via principale.

Abstract [En]: This article examines the issue of the division of legislative competences between the State and the Regions around the environmental dimension, through an analysis of the most recent constitutional d and, in particular, having regard to the judgment of constitutional legitimacy directly accesse.

Sommario: 1. Le *invarianti* del contenzioso costituzionale ambientale. - 2. Le *variabili* del contenzioso costituzionale ambientale. - 3. I dati quantitativi. - 4. La tassonomia del contenzioso costituzionale ambientale. - 5. Il modello instabile del riparto di competenze nella giurisprudenza costituzionale. - 6. Il contenzioso ambientale nella più recente giurisprudenza costituzionale. - 7. Una notazione finale, alla luce del “governo del territorio”.

1. Le *invarianti* del contenzioso costituzionale ambientale

Con il presente lavoro intendiamo esaminare la problematica del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni intorno alla dimensione ambientale, attraverso un'analisi del più recente contenzioso costituzionale.

Il contenzioso sviluppatosi tra Stato e Regioni nella delimitazione dei confini competenziali della dimensione ambientale (utilizzando tale *nomen* in senso neutro, rispetto alle implicazioni sostanziali e processuali dei *nomina* valore, non-materia, materia-funzione, bene giuridico, bene pluridimensionale) ha delle proprie *invarianti*, che ne caratterizzano strutturalmente le dinamiche:

i) La *incertezza definitoria* dell'ambiente in sé (sotto il profilo etico, scientifico e metodologico)² è essa stessa condizione di una strutturale *complessità*, che genera il *conflitto*³.

¹ Il presente lavoro costituisce il testo dell'intervento nell'ambito del Convegno organizzato dal Tar Toscana in collaborazione con l'Ufficio Studi della Giustizia amministrativa sul tema “*Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela dopo la legge di rev. cost. n. 1 del 2022*”, Firenze, Palazzo Vecchio, 1-2 luglio 2022. Il lavoro è stato appena pubblicato su www.federalismi.it n. 23/2022.

ii) Tale incertezza è stata certamente accentuata dalla collocazione dell'ambiente nell'alveo dei cataloghi (apparentemente solo) competenziali dell'art. 117 Cost. e non anche (sino alla recente riforma costituzionale) in seno ai valori dell'art. 9 Cost.; una collocazione feconda (sino ad ora) di una perdurante *confusione* tra *valore* e *competenza*⁴, ossia tra l'uso di categorie assiologiche e l'uso di categorie materiali. Questa confusione si è risolta, in alcuni casi, in un innesto debordante di valori *nelle* competenze o in una sostituzione impropria del criterio gerarchico in luogo del criterio di competenza, con un'alterazione dello stesso modello dell'art. 117 Cost. Ne è prova quella giurisprudenza costituzionale che ha finanche sentito il bisogno di legittimare la prevalenza della competenza legislativa statale *ex art. 117, 2° comma, let. s)* sui titoli competenziali regionali contigui *ex art. 117, 3° e 4° comma, Cost.* (governo del territorio, energia, protezione civile, industria, ecc.) alla luce di una primazia valoriale⁵, assiologica appunto, come se la ripartizione per competenza avesse necessità di una diversa e ulteriore fonte di legittimazione.

iii) In ogni caso l'evocazione del valore(-ambiente) ha generato la condizione per un'implementazione della complessità, garantendo (almeno in una prospettiva giurisprudenziale) un'*interazione* "a doppio senso"; in un senso (dallo Stato verso le Regioni), il valore-ambiente come forza pervasiva (e erosiva) delle competenze legislative regionali *ex art. 117, 3° e 4° comma, Cost.* e dall'altra, in senso inverso (dalle Regioni verso lo Stato), come fine legittimante una dilatazione potenziale delle competenze legislative regionali; un'espansione concretizzabile in modo *diretto*, al di là dei limiti dell'art. 117, 3° e 4° comma, Cost. oppure in modo *indiretto*, all'interno di tali limiti.

iv) Più in generale il contenzioso ambientale, in modo paradigmatico, ha palesato una tensione costante tra esigenze unitarie e bisogni di differenziazione, ossia tra *uguaglianza* e *autonomia*; una tensione presupposta e lasciata impregiudicata in origine dallo stesso art. 9 Cost., i cui lavori preparatori dimostrano come l'utilizzo in esso della parola Repubblica (in luogo di Stato) fosse soltanto un espediente di mediazione per i Costituenti per non far prevalere né la posizione statalista né quella regionalista⁶. La dialettica tra uguaglianza e

² Cfr. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2017, n. 3, 7 ss.

³ Così da ultimo anche D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'art. 9 della carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in www.federalismi.it, 2020, 318.

⁴ Così D. PORENA, *L'Ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale*, in www.federalismi.it, 2019, n. 2, 4.

⁵ Corte cost. n. 105/2008.

⁶ Cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in www.forumcostituzionale.it, n. 3/2021, 301.

autonomia, sotto il profilo processuale, si è risolta e quindi scaricata in una difficile concorrenza di competenze, continuamente posta sotto pressione da un tentativo espansivo statale, apprezzabile in seno all'art. 117 Cost. in relazione a ogni fenomeno di *crisi*, come per la *crisi economica* (si pensi agli sviluppi della tutela della concorrenza *ex art. 117, 2° comma let. e*) così per la *crisi pandemica* (si pensi alla più recente giurisprudenza sulla profilassi internazionale *ex art. 117, 2° comma, let. q*)⁷. Analoga dinamica espansiva può dirsi rilevabile, quindi, in relazione alla *crisi ambientale*, in un momento di transizione ecologica, informato a uno spirito di centralismo ambientale; un centralismo della crisi che sembra riproporre in via surrettizia l'interesse nazionale quale categoria costituzionale incidente sul riparto di competenze legislative.

v) L'ulteriore elemento comune al contenzioso costituzionale sembra essere costituito dalla perdurante coabitazione concettuale di standard *rigidi* e standard *flessibili*, la cui stessa configurazione è idonea a condizionare il conflitto e più specificatamente l'impostazione stessa degli atti introduttivi del giudizio, dai quali emerge una fluttuanza del *parametro* di legittimità invocabile nel processo costituzionale.

vi) Si aggiunga poi come il *parametro* di legittimità, specificatamente nei ricorsi statali avverso le leggi regionali, si aggravi di complicazioni interne, *rectius*, di conflitti interni alla stessa dimensione statale, posto che nello stesso art. 117, 2° comma, let. s) sembrano convivere due anime diverse, una a vocazione "paesaggistica" e una di "ambientalismo industriale", spesso antinomiche⁸.

vii) Inoltre rimane ferma un'ulteriore costante irrisolta, forse la invariante maggiormente condizionante il contenzioso costituzionale Stato-Regioni, ossia *l'ambiguità relativa alla legittimazione dei legislatori regionali*⁹ ad incidere sulla dimensione ambientale; una legittimazione alcune volte (i) riconosciuta come "diretta" (quale competenza di implementazione e integrazione degli *standard* statali ambientali *ex art. 117, 2° comma, let. s*), idonea quindi a sviluppare "*ulteriori esigenze*" di tutela), alcune volte (ii) come soltanto "indiretta" (quale competenza implicitamente desumibile -forse proprio nella logica della teoria dei poteri impliciti- dalle competenze regionali *ex art. 117, 3° e 4° comma, Cost.*, idonea quindi a tutelare l'ambiente in sede di disciplina degli "*interessi funzionalmente*

⁷ Corte cost. n. 37/2021.

⁸ Cfr. P. CARPENTIERI, *Paesaggio, Ambiente e transizione ecologica*, in www.giustiziainsieme.it. Di recente sulla distinzione tra ambiente e paesaggio cfr. Cons. St., sez. IV, 28.1.2022 n. 624.

⁹ Cfr. M. CECCHETTI, *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in www.federalismi.it, 2009, n. 7, 8.

collegati?”), oppure in alcuni casi (iii) come una competenza soltanto “autorizzata” dal legislatore statale (quindi priva di un proprio fondamento costituzionale).

2. Le *variabili* del contenzioso costituzionale ambientale

Non può negarsi come sul quadro sopra delineato, emergente dalla giurisprudenza costituzionale, insistano delle *variabili*, relative alla (i) *rimforma* della Costituzione e (ii) all'*attuazione* della Costituzione. Tali elementi potrebbero alterare il quadro del contenzioso, modificando i parametri di legittimità invocabili e comunque condizionando l'oggetto del sindacato costituzionale, attraverso una diversa delimitazione dello spazio di esercizio del potere legislativo regionale.

Più specificatamente:

- i) la riforma costituzionale dell'art. 9 Cost.¹⁰, nel senso dell'espressa inclusione dell'ambiente nell'alveo di tale disposizione, sembra idonea a produrre, sotto il profilo in questa sede indagato, una conferma della giurisprudenza costituzionale che ha attribuito alla tutela dell'ambiente *ex art. 117, 2° comma, let. s)* una dimensione “valoriale”; in prospettiva dovrà poi essere verificato se tale modifica possa risolversi in una dilatazione del parametro e con essa in una più intensa legittimazione del sindacato della Corte costituzionale anche sulla ragionevolezza delle scelte del legislatore regionale¹¹ (per quanto non possa essere trascurato, di contro, anche un esame sulla incidenza -forse meno decisiva- di tale revisione sulla logica della ridondanza¹² ai fini dell'accesso delle Regioni in Corte costituzionale);
- ii) su un diverso piano merita di essere rilevato come il tentativo di regionalismo differenziato, ossia il processo di attuazione *ex art. 116, 3° comma, Cost.*, pur caratterizzato

¹⁰ Per una analisi dei disegni di legge di riforma costituzionale e del dibattito precedente alla riforma cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 285 ss.; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione: un segnale importante dopo il COVID*, in www.federalismi.it, 2021, 1 ss; D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione*, cit., 318 ss. Per un commento alla l. cost. n. 1/2022 cfr. R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. n. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in www.federalismi.it, n. 11, 1ss., 2022; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* in www.federalismi.it, n. 13, 2022, 187 ss.; R. CABAZZI, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 7/2022, 31 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Apertacotrada*, 2022, 2 e ss; D. PORENA, *'Anche nell'interesse delle generazioni future'. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 15, 2022, 121 ss

¹¹ Cfr. G. ARCONOZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, Atti di Convegno, Università di Milano, 2021, 184.

¹² Cfr. Corte cost. n. 220/2013.

da forti contraddizioni¹³, costituisca un sintomo della resistenza regionale alla pervasività della competenza legislativa e più specificatamente la ricerca di una stabilizzazione di una competenza “diretta” ambientale regionale¹⁴, in alcuni casi negata dalla giurisprudenza costituzionale.

Queste due variabili appaiono andare in senso *inverso* per due ordini di ragioni.

In primo luogo è apprezzabile ancora una volta una tensione parallela tra una spinta *centralista* (la riforma costituzionale) e una spinta *regionalista* (l’attuazione del regionalismo differenziato)

In secondo luogo la prima variabile è ancorata alla logica del *valore* mentre la seconda alla logica della *materia*, posto che non può negarsi come l’art. 116, 3° comma, Cost., nella parte in cui prevede che possono essere attribuite alle Regioni “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo, alle lettere (...) s)*”, sembra riconoscere alla tutela dell’ambiente una propria consistenza oggettivistica.

Sarà certamente necessario verificare in concreto le modalità di interazione di queste due traiettorie inverse.

3. I dati quantitativi

Il contenzioso Stato-Regioni relativo alla dimensione ambientale deve essere ricondotto al quadro più generale del giudizio costituzionale in via principale.

Dall’analisi dei dati come emergenti dalle relazioni annuali della Corte costituzionale¹⁵ può dirsi che nel triennio 2017-2019¹⁶ il giudizio costituzionale in via principale ha

¹³ Non può negarsi come il dibattito sul regionalismo debba essere depurato da quello sul regionalismo differenziato. Nei mesi precedenti all’emergenza sanitaria, in modo abnorme, il regionalismo differenziato è stato fatto coincidere, nel dibattito istituzionale, con il regionalismo, come se l’autonomia regionale si risolvesse in via esclusiva nell’art. 116, 3° comma, Cost. e come se il regionalismo differenziato possa superare le criticità strutturali derivanti dalle inattuazioni del Titolo V; in tale retorica regionalista si annida un’alterazione ideologica, una sorta di reazione scomposta alla crisi storica del regionalismo, caratterizzata da un tentativo di scaricare sul regionalismo differenziato tutte le aspettative di risoluzione della stessa crisi. Sia consentito rinviare a N. PIGNATELLI, *Brevi note sul regionalismo nell’emergenza sanitaria*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, II, 2020, 99 ss.

¹⁴ Cfr. R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione; una ipotesi di intesa nella materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, 1 ss.; L. DEL CORONA, *La tutela dell’ambiente tra accentramento e decentramento della funzione legislativa*, in www.gruppodipisa.it, 2020, 657 ss.; G. Marra, *Regionalismo e ambiente*, www.gruppodipisa.it, 2020, 671 ss.; F. CITTADINO, *Competenza in materia di ambiente, perché tutte le Regioni la vogliono*, in www.lacostituzioneinfo.it, 2018; LABORATORIO SPL COLLANA RIFIUTI, *L’Ambiente e le istanze autonomiste: evoluzione o involuzione?*, www.refricerche.it, 2019.

¹⁵ Le relazioni annuali della Corte costituzionale sono consultabili in www.cortecostituzionale.it

¹⁶ Per una analisi del triennio cfr. R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, 116 ss.

rappresentato il 34% circa dell'intero contenzioso costituzionale (analogo al 36% circa per il triennio 2014-2016), dato certamente rilevante (per quanto inferiore al 39% relativo al triennio 2011-2014, nel quale per due anni consecutivi -2012 e 2013- per la prima volta il giudizio in via principale ha superato il giudizio costituzionale in via incidentale); più specificatamente nel triennio 2017-2019 sono rilevabili 286 decisioni su 822 complessive, rispetto alle quali il 72% sono rese su ricorso dello Stato (207) e il 28% su ricorso delle Regioni (79), potendo quindi dirsi che le pronunce della Corte sono rese per $\frac{3}{4}$ su ricorsi statali; tale proporzione ha trovato una sostanziale conferma anche nel 2020, potendosi rilevare soltanto una minima flessione complessiva del giudizio in via principale (32%), riconducibile anche al contributo della giurisprudenza costituzionale in merito alla delimitazione dei criteri del riparto competenziale (come affermato nella stessa relazione annuale per il 2018).

Nel 2021 abbiamo assistito ad un significativo incremento, posto che il giudizio in via principale si attesta al 40,6% del totale; le 108 decisioni adottate nel 2021 in sede di giudizio principale segnano un forte incremento (+17,4%) rispetto alle 92 del 2020; risulta confermata la suddetta proporzione dei $\frac{3}{4}$ quanto al profilo dell'attivazione.

In questo quadro appare certamente utile rilevare come, a fronte di un dato medio di circa 680 leggi regionali per anno, quanto al piano della produzione normativa, lo Stato ha impugnato il 10% delle leggi regionali nel 2018, il 12% delle leggi regionali nel 2019, il 14% delle leggi regionali nel 2020 e il 16% delle leggi regionali nel 2021, potendosi osservare un incremento della conflittualità nell'ultimo biennio, spiegabile alla luce della emergenza sanitaria che ha, da una parte, accentuato le tensioni tra centro e autonomie, e, dall'altra, ha reso più difficile la operatività (da remoto) degli strumenti di raffreddamento del conflitto¹⁷. Si tratta comunque di dati largamente inferiori rispetto al biennio 2011-2012, nel quale è rilevabile un dato di impugnazione delle leggi regionali pari al 17 e 18% circa.

In realtà la diminuzione delle leggi regionali impuginate può essere spiegata alla luce dello sviluppo della prassi degli "impegni" delle Regioni alla modifica delle proprie leggi, a fronte di rilievi e pressioni pre-contenziose dello Stato, per quanto molto spesso tali impegni non siano stati mantenuti da parte delle Regioni, lasciando così residuare l'esclusivo controllo di

¹⁷ Si vedano in questo senso i dati e l'analisi contenute nella *Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e delle Province autonome* del Gruppo di Lavoro istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, inviata in data 9.2.2021 ai Presidenti di Regione e al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Per una riflessione sul lavoro del gruppo, da parte di un membro dello stesso, si veda C. TUBERTINI, *Le liti tra Stato e Regioni impegnano 1 sentenza su 2 della Consulta*, in *Il Sole24 ore*, 6 settembre 2019.

costituzionalità in via incidentale (con un ruolo certamente preminente del giudice amministrativo, *rectius*, del processo amministrativo quale sede *complementare* del giudizio in via principale, attraverso un sindacato sui presupposti attributivi del potere¹⁸).

Una parte significativa di tali “impegni” ha riguardato proprio la materia ambientale (circa il 10%).

In seno a questo quadro, sinteticamente richiamato, si inserisce proprio il conflitto intorno alla dimensione ambientale.

Dall’analisi dei dati concernenti le impugnative statali proposte dal 2015 al 2020 emerge la preminenza della materia ambientale¹⁹, che rappresenta il 18% del totale del contenzioso (tenuto conto del dato del 13% relativo specificatamente alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e del 5% relativo alla materia residuale regionale “caccia e pesca”, da annoverarsi nell’alveo generale del contenzioso ambientale, posto che i motivi di impugnazione avverso tali leggi sono riconducibili alla tutela della fauna selvatica e quindi alla tutela dell’ambiente); a tale dato si aggiunga, vista la contiguità, come si dirà meglio più avanti, il dato del 6% relativo al contenzioso intorno al “governo del territorio” e quello del 6% dei beni culturali e del paesaggio.

Tale dato complessivo è certamente significativo se raffrontato con il contenzioso relativo alla tutela della salute (12%) o in materia di pubblico impiego (11%).

Più specificatamente, in termini di valore assoluto, il dato delle impugnative è pari a 94 per la materia “ambiente” e “caccia e pesca” (oltre a 34 per il governo del territorio e a 33 per beni culturali e paesaggio).

Quanto agli esiti “generali”, è rilevabile nel periodo 2015-2020 una percentuale di accoglimenti dei ricorsi statali del 46%, di rigetti per infondatezza del 27%, di inammissibilità del 12%, di rinuncia o cessata materia del contendere a seguito di modifica legislativa regionale del 15%.

Da questi dati emerge quindi una percentuale complessiva di esiti favorevoli per lo Stato pari al 61% e una percentuale di soccombenza pari al 39%. Nel dato complessivo del 61% è annoverabile quindi anche la composizione “politica” del conflitto, a seguito di mediazione, oggetto di specifico rilievo da parte della Corte costituzionale nella Relazione per il 2019, nella quale il Presidente, pur rallegrandosi per la prassi della composizione

¹⁸ N. PIGNATELLI, *Le “interazioni” tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Giappichelli, Torino, 2008, 163 ss.

¹⁹ Cfr. *Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e delle Province autonome*, cit., 22 ss.

bonaria, ha comunque rilevato come tali conflitti (attivati e successivamente estinti) gravino in modo disfunzionale sul lavoro della Corte.

Quanto ai dati “per materia”, sempre nel medesimo lasso temporale, relativi alla dimensione ambientale²⁰, è rilevabile una percentuale di accoglimenti pari al 36% (121 pronunce), di infondatezza pari al 28% (54 pronunce), di inammissibilità pari al 23% (20 pronunce).

Analizzando, invece, i dati della dimensione ambientale, dall’interno, è rilevabile il dato del 61% delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale, rispetto al sopra richiamato dato generale, assai inferiore (46%), del 24% delle pronunce di infondatezza, del 10% di inammissibilità e soltanto del 5% delle estinzioni (per rinuncia o per cessata materia del contendere) a seguito di mediazione.

Tali dati (che trovano conferma nel 2021) mettono certamente in luce una pervasività della competenza legislativa statale, rispetto all’autonomia legislativa regionale, visto l’elevato numero di pronunce di illegittimità costituzionale, e una difficoltà di definizione politica del contenzioso, visto il numero assai basso di rinunce o cessazioni della materia del contendere.

Emerge, quindi, più in generale, una forte tensione tra Stato e Regioni in questa materia, una sorta di *rigidità* del contenzioso ambientale, caratterizzato da un attivismo dello Stato nella reazione processuale alla legislazione regionale, e da una attenzione della Corte costituzionale verso la trasversalità della tutela ambientale, nonché, di contro, una resistenza delle Regioni rispetto a ipotesi di mediazione.

Tale notazione dovrà essere verificata anche alla luce della analisi contenutistica della giurisprudenza costituzionale.

4. La tassonomia del contenzioso costituzionale ambientale

Non vi è dubbio, come è stato puntualmente rilevato²¹, che negli ultimi 40 anni la Corte si sia pronunciata più di 600 volte in materia ambientale.

Tuttavia la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi in questa materia ha avuto ad oggetto prevalentemente questioni di costituzionalità in via principale o conflitti tra Enti attinenti quindi all’attribuzione o ai *presupposti* del *potere*, specificatamente a profili di riparto di

²⁰ Cfr. *Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e delle Province autonome*, cit., 42 ss.

²¹ M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale davanti alle “questioni tecniche” in materia di tutela dell’ambiente*, in www.federalismi.it, n. 14/2020, 49.

competenze legislative o amministrative, con una conseguente recessività delle questioni sostanziali o tecniche, quindi sui *contenuti* del *potere*²² o sulla tutela dei diritti.

Il giudizio in via principale, nella sua dimensione di conflitto di competenze legislative²³, costituisce certamente, come già esaminato, la prevalenza del contenzioso. Tuttavia anche di recente il conflitto tra Enti, in questa materia, ha manifestato la propria complementarità; si rammenta la vicenda in cui la Regione Veneto ha impugnato, in sede di conflitto intersoggettivo, un Decreto del Direttore generale della direzione archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo recante dichiarazione di notevole interesse pubblico di una area *ex art.* 138, 2° comma, dlgs. 42/2004, lamentando (non una usurpazione del potere ma) una menomazione derivante dal cattivo esercizio del potere statale, *rectius*, delle competenze amministrative e legislative della Regione in materia di governo del territorio (Corte cost. n. 164/2021²⁴).

Peraltro anche il giudizio in via incidentale, relativo a questioni di costituzionalità di natura ambientale, ha palesato un proprio ruolo ulteriormente complementare, in relazione allo specifico sindacato sui presupposti del potere e del riparto di competenze legislative; si richiama, a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte costituzionale n. 129/2019, resa su questione sollevata dal Tar Toscana²⁵, avente ad oggetto la dichiarazione di illegittimità

²² M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale davanti alle "questioni tecniche"*, cit., 50.

²³ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, 1988, 244.

²⁴ Cfr. A. FONZI, *L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale. brevi riflessioni a margine della sentenza n. 164 del 2021 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 27/2021, 44 ss.

²⁵ Nel giudizio innanzi al Tar Toscana (r.g.n. 793/2017) è stata sollevata una questione di legittimità costituzionale, a seguito dell'intervento processuale e dell'istanza di parte dell'Unione delle Province Italiane, sezione Toscana. La questione ha avuto ad oggetto alcune norme regionali lesive dell'autonomia delle Province e delle funzioni amministrative delle Province. La Provincia di Grosseto aveva proposto azione di annullamento avverso il Regolamento della Giunta Regionale Toscana n. 13/2017 ("*Regolamento recante disposizioni per l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali in materia ambientale in attuazione dell'articolo 5 della legge regionale 18 maggio 1998 n. 25*"). In vista della camera di consiglio cautelare, UPI Toscana ha dispiegato il proprio intervento volontario *ad adiuvandum ex art.* 28, 2° comma, e art. 50 c.p.a., proprio a tutela delle ragioni dell'autonomia costituzionale delle Province (toschane) e al precipuo fine di stimolare l'attivazione del giudizio costituzionale in via incidentale sulla normativa regionale, sulla base della quale si fondava il regolamento impugnato. Il Tar ha quindi fissato l'udienza pubblica per la trattazione del merito. All'esito dell'udienza pubblica il T.A.R. della Toscana, sez. II, con ordinanza n. 621 del 7.5.2018, riconoscendo espressamente la fondatezza delle argomentazioni articolate da UPI, ha sospeso il giudizio amministrativo e ha sollevato questione di costituzionalità sull'artt. 2, 1° comma, lett. d) n. 1 Legge regionale della Toscana 3.3.2015 n. 22 (nel testo modificato dall'art. 2, 1° comma, Legge regionale della Toscana 30.10.2015 n. 70) e sull'art. 5, 1° comma, lett. e) e p) della Legge regionale della Toscana 18.5.1998 n. 25 (nel testo modificato dalle Leggi regionali della Toscana 28.10.2014 n. 61 e 24.2.2016 n. 15), per violazione degli artt. 117, 2° comma, lett. p) e s) Cost. La Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 28.5.2019 ha dichiarato illegittima la normativa regionale, ritenendo fondata la censura riferita all'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost. Si riportano di seguito i passaggi più significativi della sentenza: "*Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», che il richiamato disposto costituzionale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 151 del 2018, n. 244 e n. 154 del 2016, n. 58 del 2015). È ben vero che la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», per la molteplicità dei settori di*

costituzionale di alcune disposizioni regionali, recanti allocazione del potere amministrativo in materia di rifiuti (a livello regionale e non provinciale), proprio per violazione della competenza legislativa statale *ex art. 117, 2° comma, let. s) Cost.*

Quanto all'attivazione del giudizio in via incidentale non vi è dubbio poi che uno specifico ruolo di portiere, in relazione a questioni attinenti al riparto delle competenze legislative, sia esercitato proprio dal giudice amministrativo²⁶.

*intervento, interferisce anche con altri interessi e competenze; e tuttavia, la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere di piena trasversalità rispetto alle eventuali attribuzioni regionali (...). La trasversalità della legislazione statale caratterizza, dunque, anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente (...). Anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei "livelli di tutela uniforme" che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale (...). Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, il codice dell'ambiente, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost., contiene numerose disposizioni di natura organizzativa, prevedendo le competenze di vari organi (...). Per espressa previsione dell'art. 197, comma 1, cod. ambiente, l'attribuzione di funzioni amministrative alle Province costituisce «attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali». Quest'ultimo, tuttavia, nella parte relativa alle Province ha subito incisive modifiche in seguito all'approvazione della legge n. 56 del 2014. Detta legge, infatti, ha ridefinito la Provincia quale «ente di area vasta», preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, riducendo notevolmente il perimetro delle funzioni ad essa attribuite e modificandone coerentemente la composizione degli organi (elezione del Consiglio provinciale da parte dei Consiglieri comunali, cancellazione delle Giunte e degli assessori e previsione del Presidente, scelto fra i Sindaci del territorio, come unico organo esecutivo). Nelle intenzioni del legislatore, tale ridefinizione era collegata all'approvazione della riforma costituzionale elaborata nel corso della precedente legislatura, che prevedeva, fra l'altro, la soppressione delle Province; lo si evince con chiarezza dal disposto dell'art. 1, comma 51, della legge n. 56 del 2014, a mente del quale «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge» (...). Questa Corte ha già avuto modo di precisare che tale intervento legislativo conserva piena efficacia quanto al «dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni» delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali «con funzioni di area vasta», ed «ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale» (sentenza n. 50 del 2015, successivamente richiamata dalla sentenza n. 143 del 2016 per gli aspetti relativi alla riduzione delle risorse finanziarie assegnate alle Province). Per affrontare la questione sottoposta a questa Corte è necessario, quindi, riferirsi all'art. 1, commi 85, 86, 87 e 89, della citata legge n. 56 del 2014. Il primo di tali commi individua le «funzioni fondamentali» da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverando fra queste, al punto a), la «tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza». L'espressione è generica, ma non può che richiamarsi alla menzionata disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni (...). Le disposizioni impugnate, nella parte in cui allocano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dalle richiamate previsioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, si pongono dunque in contrasto con la regola di competenza stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost». A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale il Tar Toscana, sez. II, con la sentenza n. 441 del 16.4.2020, ha quindi accolto il ricorso della Provincia di Grosseto, e segnato un limite a tutela dell'autonomia provinciale. La sentenza della Corte costituzionale è stata commentata in dottrina da G.L. CONTI, *Per una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica*, in *Le Regioni*, 2019, 901 ss.; C. TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la "stretta via" tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, in *Le Regioni*, 2019, 927 ss.*

²⁶ Cfr. N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, 170 ss. Il giudice amministrativo rappresenta, infatti, un crocevia della forma di Stato, sia nel momento di definizione del rapporto classico tra libertà e autorità, tra sfera giuridica privata e atto amministrativo, sia nel momento di composizione del riparto tra Stato e Regioni, tra unità e differenziazione. La funzione giurisdizionale dei giudici amministrativi sottende un plusvalore costituzionale, una "doppia" forza performativa sui caratteri essenziali dello Stato repubblicano. L'ordinamento giuridico ripone nel processo (soprattutto) impugnatorio non soltanto una aspettativa verso la tutela della libertà degli amministrati, attraverso un sindacato sul potere, ma anche una aspettativa verso la definizione dei presupposti e della titolarità (statale o regionale) del potere esercitato. Peraltro questa seconda aspettativa, più generale, che attiene alla stessa genesi del potere pubblico, può essere intimamente connessa alla prima, sul presupposto che in certi ambiti la definizione della titolarità e dei presupposti incide sulla migliore realizzazione (anche) degli interessi privati. Da una analisi delle pronunce della Corte costituzionale rese su questioni sollevate dai

In ogni caso la nostra attenzione si soffermerà prevalentemente sulla giurisprudenza costituzionale relativa al giudizio in via principale.

In primo luogo deve essere rilevato come il conflitto di attribuzioni legislative intorno alla dimensione ambientale possa manifestarsi, secondo una logica di riparto *rigido* di competenze, attraverso la censura (da parte dello Stato o delle Regioni²⁷) di un *vizio di competenza assoluta* (ossia di un difetto assoluto di attribuzione legislativa); tale prospettiva presuppone una idea (e con essa la sostenibilità costituzionale) di separazione netta tra competenze o tra materie e più in generale il “concorso” di competenze nella dimensione ambientale²⁸.

Proprio per questa ultima ragione dal contenzioso costituzionale (caratterizzato, come detto, da una prevalenza dei ricorsi statali avverso leggi regionali) sembra emergere anche una diversa dinamica processuale, maggiormente caratterizzata da *mobilità* del riparto, connessa al peso del *valore* ambiente; in tale dinamica le censure proposte sono sostanzialmente qualificabili in termini di un vizio di competenza *relativa*, e quindi in termini di *cattivo uso* del potere legislativo (come nell'ipotesi in cui lo Stato impugni una legge regionale per violazione degli standard ambientali *ex art. 117, 2° comma, Cost. derogandoli in peius* o, a certe condizioni, *in melius*); in questa prospettiva le parti processuali (e specificatamente lo Stato) domandano alla Corte un sindacato in *concreto* (non solo sulla compatibilità dell'oggetto legislativo rispetto al parametro costituzionale ma) sulla compatibilità tra l'oggetto legislativo e altra disposizione di rango legislativo (specificatamente tra norma regionale impugnata e norma statale recante lo *standard*). In questa logica non vi è dubbio che anche il sindacato della Corte si atteggi in modo simile a quello esercitato nell'ambito delle competenze concorrenti *ex art. 117, 3° comma, Cost.*, per quanto non possa annoverarsi tale forma di integrazione del parametro costituzionale tra quelle che la dottrina qualifica come “norme interposte”²⁹, posto che lo standard legislativo

Tribunali amministrativi regionali emerge chiaramente come il giudice amministrativo utilizzi spesso come parametro l'art. 117 Cost.

²⁷ Si pensi, in via esemplare, a Corte cost. n. 198/2018, che ha definito il giudizio attivato da 10 Regioni avverso il dlgs. n. 104/2017 recante la riforma dei procedimenti di VIA. Cfr. M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale come “titano” nell'esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Napoli, 2021, 965 ss.

²⁸ Cfr. P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 1/2012 5 ss.

²⁹ M. SICLARI, *Le “norme interposte” nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992. Sia consentito rinviare, sull'uso improprio della interposizione, anche a N. PIGNATELLI, *Le norme interposte*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Roma-Napoli, 2006, 298.

si limita ad attuare e specificare il parametro costituzionale (art. 117, 2° comma, Cost.), senza essere espressamente richiamato da esso.

Tuttavia non vi è dubbio, come detto, come in alcuni casi la Corte non si limiti a rilevare il mero cattivo uso del potere legislativo regionale ma arrivi ad affermare una *radicale appropriazione* da parte del legislatore regionale di ambiti materiali, in violazione strutturale di una normativa statale.

Si rileva altresì come in alcuni casi, a conferma della mobilità del riparto, nei giudizi costituzionali la Corte si trovi a giudicare su impugnative “incrociate”, rispettivamente promosse dallo Stato nei confronti di leggi regionali e dalle Regioni nei confronti di leggi statali³⁰.

5. Il modello instabile del riparto di competenze nella giurisprudenza costituzionale

È noto come prima della riforma costituzionale del 2001, in assenza di un qualche riferimento espresso alla tutela ambientale (tanto nella parte sui diritti quanto in quella relativa alla organizzazione dei poteri e delle competenze) la giurisprudenza costituzionale abbia ricondotto i singoli oggetti di disciplina alla competenza, statale o regionale, a seconda dell’ambito materiale ritenuto rilevante³¹; in questa logica lo spazio competenziale regionale è stato ricostruito in concreto, sul presupposto della configurabilità di una pluralità di titoli competenziali legittimanti sui singoli oggetti³².

La riforma costituzionale del 2001, e specificatamente la previsione dell’art. 117, 2° comma, let. s), ha introdotto un modello caratterizzato da maggiore (apparente) rigidità, nel quale la competenza legislativa regionale sembrava essere ammessa in modo soltanto *indiretto* nell’ambito di materie extra-ambientali contigue (art. 117, 3° e 4° comma, Cost.) (governo del territorio, energia, tutela della salute, ecc.), secondo una logica di integrazione e di derogabilità *in melius* (previa autorizzazione legislativa espressa)³³ rispetto al livello di tutela ambientale di competenza legislativa statale.

³⁰ Cfr., ad esempio, Corte cost. n. 62/2005.

³¹ Sulla giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma costituzionale del 2001 cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000, 341 ss.

³² P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in www.federalismi.it, n. 20/2020, 124 ss.

³³ M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, cit., 4 ss.

Tuttavia la giurisprudenza costituzionale³⁴ da subito ha destrutturato tale modello rigido³⁵, in palese continuità con la giurisprudenza ante-riforma, negando la concezione oggettivistica dell'ambiente come materia in senso tecnico, come ambito materiale delimitato e delimitabile, qualificandolo piuttosto come “*valore*”, che intreccia e attraversa una pluralità di altri interessi, e quindi come una “*materia trasversale*”; un modello nel quale alla competenza legislativa statale è stata attribuita la funzione di soddisfacimento delle esigenze ordinamentali unitarie attraverso la fissazione di *standard* (contenuti non soltanto in principi ma anche in norme di dettaglio), mentre alla competenza legislativa regionale è stata attribuita la funzione di disciplinare non soltanto “*interessi funzionalmente collegati*” alla tutela ambientale ma anche le “*esigenze ulteriori*” rispetto a quelle unitarie³⁶, ammettendo quindi una derogabilità *in melius*, pur in assenza di una previa autorizzazione legislativa, e non *in peius*³⁷.

Tuttavia non vi è dubbio come proprio il riferimento contestuale, nella perimetrazione dello spazio competenziale regionale, sia alle “*esigenze ulteriori*” che agli “*interessi funzionalmente collegati*”, abbia posto le basi per una instabile ambiguità³⁸, quanto alla legittimazione del legislatore regionale, in una prospettiva configurabile quindi come una legittimazione *diretta*, tesa a sviluppare e implementare (*all'interno* della dimensione ambientale) gli *standard* ambientali, ossia le esigenze ulteriori, e in una diversa prospettiva configurabile come una legittimazione *indiretta*, tesa a disciplinare (*all'esterno* della dimensione ambientale) gli interessi funzionalmente collegati (oggetto dei titoli competenziali contigui *ex art. 117, 3° e 4° comma, Cost.*); in questa duplice prospettiva la tutela ambientale *ex art. 117, 2° comma, let. s), Cost.*, è stata concepita nel primo caso come un limite *interno* (relativo a una competenza ambientale duale o frazionata, quindi sostanzialmente in concorso di competenza)³⁹ e nel secondo caso come un limite *esterno*.

Certamente nella prima prospettiva la operatività parametrica dell'art. 117, 2° comma, let. s) non può essere assimilata a quella dell'art. 117, 2° comma, let. m), e), posto che tali titoli

³⁴ Per una puntuale ricostruzione della giurisprudenza costituzionale cfr. R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 305 ss.

³⁵ Di smaterializzazione parla F. BENELLI, *L'Ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, n. 6/2003.

³⁶ Corte cost. n. 407/2002.

³⁷ Cfr. Corte cost. 536/2002.

³⁸ Così in modo predittivo, anche in relazione ai successivi sviluppi, M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, cit., 8.

³⁹ Si pensi alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, ad esempio, in materia di VIA, VAS, tutela dell'acqua, tutela del suolo. Si rinvia a R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, cit. 309 ss.

competenziali, nella loro trasversalità, operano al di fuori della competenza legislativa statale, per quanto appaia certamente approssimativa l'assimilazione, a Costituzione invariata, ad una competenza concorrente⁴⁰.

Non può negarsi come queste due prospettive abbiano convissuto in parallelo, non escludendosi e alimentando una continua incertezza sistemica.

Peraltro la instabilità del quadro è stata accentuata dalla giurisprudenza costituzionale che ha negato (non solo) la derogabilità (*in peius* ma anche quella) *in melius*, rispetto agli *standard* ambientali, nelle ipotesi in cui la normativa statale costituisca il punto di equilibrio tra una molteplicità di interessi la cui individuazione deve ritenersi non alterabile dalle esigenze di differenziazione esprimibili da parte dei legislatori regionali⁴¹; in questa logica lo *standard* ambientale statale assume la portata di un vincolo assoluto, rigido, che neutralizza la competenza legislativa regionale, determinando sotto il profilo processuale una trasformazione del giudizio in via principale in un conflitto legislativo per usurpazione di potere legislativo, per di più con una palese violazione della parità delle armi tra Stato-Regioni, posto che questa giurisprudenza riconosce a una delle parti (allo Stato) il potere di determinare i confini competenziali (delle Regioni) e quindi un improprio potere di incidenza sul *thema decidendum*.

Si aggiunga che lo spazio regionale, in materia ambientale, anche sotto il profilo della competenza indiretta (art. 117, 3° e 4° comma, Cost.), è stato ulteriormente compresso alla luce del principio della chiamata in sussidiarietà⁴² e quindi della attrazione (anche) delle competenze legislative regionali per esigenze unitarie, come, ad esempio, in materia di energia o più specificatamente di estrazione degli idrocarburi⁴³.

È noto, però, come a partire dal 2007⁴⁴, in un clima di centralismo ambientale (dlgs. n. 152/2006⁴⁵), la giurisprudenza costituzionale, pur con avvisaglie precedenti⁴⁶, abbia tentato di *ri-materializzare* la tutela ambientale, di affermare quindi l'ambiente come *materia* e ancor prima come *bene giuridico*; un bene unitario ma composto da una pluralità di componenti

⁴⁰ Corte cost. nn. 108/2005, 135/2005 parlano di competenza "sostanzialmente concorrente".

⁴¹ Cfr. la giurisprudenza costituzionale a partire da Corte cost. 307/2003, in materia di inquinamento elettromagnetico, secondo cui "in sostanza la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al paese".

⁴² Cfr. Corte cost. n. 303/2003.

⁴³ Cfr. Corte cost. nn. 4/2004, 383/2005; in senso analogo più di recente 198/2017; 170/2017.

⁴⁴ Cfr. Corte cost. nn. 367/2007; 378/2007; 104/2008; 105/2008.

⁴⁵ Cfr. P. MILAZZO, *L'impugnativa regionale del "codice dell'ambiente": un'occasione per qualche riflessione sulla struttura ed i limiti del potere di sospensione delle leggi nell'ambito dei giudizi in via d'azione introdotti dalle regioni*, in *Le Regioni*, n.1/2007.

⁴⁶ Corte cost. n. 235/2005.

(quindi un bene complesso), concernenti interessi specifici e collegati, essi stessi oggetto di tutela ma anche di un bisogno di fruizione; in questa logica l'ambiente come oggetto sia di conservazione e tutela (art. 117, 2° comma, let. s), Cost.) -quanto al tutto e alle singole componenti- sia di uso e fruizione (art. 117, 3° e 4° comma, Cost.), soprattutto in relazione alle singole componenti⁴⁷. Proprio sulla base di tale multidimensionalità dell'ambiente è stato riconosciuto un "concorso di competenze"⁴⁸, nel quale la normativa statale recante lo *standard* non costituisce la tutela minima da implementare ma un limite per le competenze regionali, ossia il livello di tutela più adeguata, tendenzialmente autosufficiente, per quanto rafforzabile in via *indiretta*.

In tale prospettiva, ben sintetizzata in alcune sentenze-manifesto⁴⁹, è emersa quindi una ricerca affannosa di separazione competenziale, di delimitazione degli ambiti funzionali e quindi di negazione della ammissibilità di un concorso (statale e regionale) interno alla tutela ambientale (*rectius*, un intreccio di competenza), dovendo ritenersi configurabile soltanto un concorso esterno, ferma la esclusività statale *ex* art. 117, 2° comma, let. s).

Questa giurisprudenza ha certamente avuto il pregio di provare a superare la suddetta ambiguità relativa alla legittimazione regionale nonché a risolvere la problematica costituzionale di una tutela ambientale diretta, al di là della lettera della Costituzione, per quanto essa stessa in alcuni ambiti avesse escluso la scindibilità tra conservazione e uso del bene (come in materia di rifiuti e di aree protette), complicando ulteriormente la tenuta del quadro.

La stessa, tuttavia, appare superata dalla giurisprudenza costituzionale successiva e più in generale dalla impossibilità sistemica di separare ciò che è inseparabile.

Dalla giurisprudenza successiva è emerso come quella ambiguità sia in realtà un elemento immanente, proprio della stessa tutela ambientale *ex* art. 117, 2° comma, let. s).

Più specificatamente sembra che la competenza legislativa regionale, quanto alla dimensione ambientale, sia configurabile sia come *diretta* (art. 117, 2° comma, let. s), Cost.), quale implementazione degli standard statali implementabili *in melius* (fatta eccezione quindi per quelli ritenuti *rigidi*), sia come *indiretta* (art. 117, 3° e 4° comma, Cost.), ossia volta a

⁴⁷ Corte cost. nn. 12/2009; 1/2010, 193/2010, 112/2011.

⁴⁸ Corte cost. n. 225/2009.

⁴⁹ Corte cost. n. 275/2009. Per una analisi di questa giurisprudenza cfr. lo stesso P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, cit. , 5 ss. Cfr. anche P. FALLETTA, *La strumentale distinzione tra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 1 ss.

disciplinare, negli ambiti extra-ambientali contigui, gli interessi funzionalmente connessi e quindi a tutelare in via mediata l'ambiente.

In questa logica il *valore* ambiente permea trasversalmente le competenze regionali, limitando ma anche coinvolgendo i legislatori regionali nell'attuazione di tale valore in ambiti ulteriori (art. 117, 3° e 4° comma, Cost.), nonché legittima gli stessi legislatori regionali a rafforzare, attraverso la integrazione, gli *standard* statali (art. 117, 2° comma, Cost.)⁵⁰ nell'ambito più strettamente ambientale. Emerge così un concorso (in una diversa accezione, maggiormente relazionale) tra competenze, funzionalizzato alla tutela dell'ambiente, per il quale il criterio di prevalenza non è il criterio regolante i rapporti tra competenze ma il metodo di sussumibilità di un certo oggetto ad un certo ambito materiale, che, una volta individuato, si inserisce in tale concorso.

Non può negarsi, però, al di là delle affermazioni di principio, quanto alla incrementazione delle tutele⁵¹, come risulti recessivo il numero di rigetti dei ricorsi statali avverso le leggi regionali, palesando in concreto un ruolo ridotto dei legislatori regionali; dovendosi altresì rilevare una certa tendenza espansiva della Corte a riconoscere *standard* non derogabili (neppure) *in melius*⁵².

6. Il contenzioso ambientale nella più recente giurisprudenza costituzionale

Analizzando il contenzioso più recente (2019-2022), e riprendendo uno specifico profilo quantitativo, già indagato, emerge come i ricorsi dello Stato avverso leggi regionali per violazione dell'art. 117, 2° comma, let. s) nel 2021 siano stati 22⁵³, nel 2020 siano stati 19⁵⁴ (oltre a 1 ricorso per conflitto intersoggettivo⁵⁵), nel 2019 siano stati 26⁵⁶.

Di seguito richiameremo anche la giurisprudenza costituzionale del 2022, pur non avendo il dato quantitativo finale.

⁵⁰ Sul doppio di titolo di legittimazione legislativa delle Regioni cfr. Corte cost. n. 77/2017. Cfr. F. SCALIA, *Il carattere di "materia trasversale" della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale*, in www.rivistadga.it, n. 3/2017, 8 ss.

⁵¹ Cfr. di recente anche Corte cost. n. 164/2021.

⁵² Cfr. di recente Corte cost. n. 177/2021. In senso critico su questa tendenza cfr. R. BIN, *Ambiente sempre! Lo dice la Corte costituzionale (ma subito si smentisce)*, in www.lacostituzione.info.it, 2021.

⁵³ Cfr. Corte cost. nn. 6/2021; 29/2021; 53/2021; 74/2021; 101/2021; 116/2021; 124/2021; 125/2021; 138/2021; 141/2021; 144/2021; 158/2021; 160/2021; 164/2021; 170/2021; 201/2021; 219/2021; 228/2021; 233/2021; 251/2021; 257/2021; 262/2021.

⁵⁴ Cfr. Corte cost. nn. 31/2020; 43/2020; 63/2020; 88/2020; 106/2020; 117/2020; 130/2020; 133/2020; 134/2020; 144/2020; 178/2020; 187/2020; 214/2020; 227/2020; 258/2020; 265/2020; 272/2020; 281/2020.

⁵⁵ Cfr. Corte cost. n. 240/2020.

⁵⁶ Cfr. Corte cost. n. 9/2019; 10/2019; 16/2019; 28/2019; 44/2019; 65/2019; 86/2019; 93/2019; 118/2019; 119/2019; 142/2019; 147/2019; 153/2019; 171/2019; 178/2019; 180/2019; 215/2019; 231/2019; 236/2019; 249/2019; 258/2019; 281/2019; 286/2019; 289/2019; 290/2019; 291/2019.

Sono rilevabili altresì, nella suddetta logica di complementarietà, quanto alla ricostruzione dei confini competenziali, significative pronunce rese nel giudizio in via incidentale (3 nel 2021⁵⁷, 3 nel 2020⁵⁸, 4 nel 2019⁵⁹).

Da questa giurisprudenza emergono i seguenti profili, che si pongono in seno al quadro sopra ricostruito:

i) *cosa non è standard ambientale. La Corte costituzionale ha negato in alcune occasioni, pur rare, come la normativa statale invocata dallo Stato ricorrente non poteva qualificarsi come uno standard ambientale.*

a) la legge quadro n. 394 del 1991, relativa alle aree protette, va ricondotta alla materia, di competenza statale esclusiva, della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tale normativa prescrive che gli enti gestori devono dotarsi di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema. Il limite che incontra la legislazione regionale è dunque quello che si evince dalla regolazione statale assunta a “*standard inderogabile*” di tutela ambientale. Tale non è la previsione secondo cui l'organo di revisione dell'ente parco regionale ha struttura collegiale, con necessaria partecipazione di un componente designato dal Ministro dell'economia e delle finanze (artt. 9 e 24 della legge n. 394 del 1991): “*Si tratta, a ben vedere, di una previsione che non attiene in modo diretto alla tutela e valorizzazione degli aspetti culturali, paesaggistici e ambientali del territorio, finalità il cui perseguimento costituisce l'aspetto qualificante del titolo di competenza legislativa statale nella materia ambientale (sentenze n. 178 del 2018, n. 193 del 2010 e n. 51 del 2006)*”⁶⁰.

ii) *la usurpazione della competenza legislativa statale; violazioni di norme statali “interposte”. La Corte accoglie i ricorsi dello Stato sul presupposto che la normativa regionale impugnata invade la competenza legislativa esclusiva (art. 117, 2° comma, lett. s), disciplinando (in modo radicalmente diverso) un ambito materiale già disciplinato dalla normativa statale, utilizzata come parametro interposto.*

a) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. una normativa regionale che riconosce in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche un contributo di compensazione ambientale. La disposizione regionale impugnata - non distinguendo tra la competenza generale degli enti di governo dell'ambito e quella marginale degli enti locali per circoscritte ipotesi - utilizza una formula idonea a comprendere qualsiasi opera afferente alle reti di distribuzione delle risorse idriche e si

⁵⁷ Cfr. Corte cost. nn. 21/2021; 189/2021; 261/2021.

⁵⁸ Cfr. Corte cost. n. 40/2020; 71/2020; 276/2020.

⁵⁹ Cfr. Corte cost. nn. 7/2019; 129/2019; 170/2019; 174/2019.

⁶⁰ Corte cost. n. 43/2020.

pone, pertanto, in contrasto con le disposizioni in materia di tutela delle acque contenute nella Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, espressive, per costante giurisprudenza costituzionale, della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente: *“Detta difformità non si traduce in una differenziazione del livello di tutela dell'ambiente, in relazione al quale potrebbe configurarsi una competenza regionale a introdurre una maggior tutela, ma nell'implicita previsione di un modello organizzativo di gestione delle risorse idriche radicalmente diverso da quello predisposto dal legislatore statale in attuazione della disciplina comunitaria. Il d.lgs. n. 152 del 2006 non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico”*⁶¹;

b) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che vieta l'immissione nelle acque interne di specie ittiche non autoctone feconde. La possibilità di immettere in natura esemplari appartenenti a specie ittiche alloctone, ancorché sterili, è materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente - in quanto questa categoria potrebbe ricomprendere anche individui capaci di causare danni all'ambiente al di là delle proprie capacità riproduttive - mentre le disposizioni regionale contrasta con gli specifici divieti previsti dalla normativa statale. *“Lo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva relativa alla reintroduzione e al ripopolamento di specie animali, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., finalizzata ad una tutela piena ed adeguata dell'ambiente, può porre limiti invalicabili di tutela, con la conseguenza che le Regioni devono adeguarsi alla normativa statale in materia ambientale, potendo solo definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, livelli di tutela ambientale più elevati”*⁶²;

c) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale, che prevede i casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) o a VIA dei progetti relativi a interventi di ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti fotovoltaici ed eolici di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW. Tale normativa contrasta con il codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), laddove questo prevede che possa richiedersi la valutazione preliminare degli impatti ambientali (c.d. pre-screening), che i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e gli impianti per conversione fotovoltaica siano sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale e inoltre che si sottopongano a verifica di assoggettabilità a VIA le modifiche o estensioni di

⁶¹ Corte cost. n. 117/2020.

⁶² Corte cost. n. 178/2020.

progetti già autorizzati che possono avere notevoli impatti negativi sull'ambiente, violando altresì le Linee guida allegate al d.m. 30 marzo 2015, n. 52, da considerarsi vincolanti. Tali riferimenti sono espressione delle scelte operate dallo Stato nell'adeguarsi ai contenuti delle direttive europee in materia, punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano, senza che spetti alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. (Cfr. sentenza n. 286 del 2019). *“Sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale. (Precedenti citati: sentenze n. 178 del 2019 e n. 147 del 2019). La disciplina sulla VIA rientra a pieno titolo nella competenza statale esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per cui alle Regioni e Province autonome è riconosciuto spazio di intervento soltanto in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell'ambiente”*⁶³;

d) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che, per l'esecuzione degli interventi di pulizia o di manutenzione dell'alveo e delle sponde, prevede una mera comunicazione di inizio attività, a fronte della quale la Regione può disporre, entro trenta giorni, il diniego dell'intervento, ove ritenuto incompatibile con il regolare deflusso delle acque, risultando lo stesso altrimenti assentito. La norma regionale contrasta con la normativa statale di c.d. “polizia idraulica”, posta a tutela dell'assetto idrogeologico e riconducibile nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 93, primo comma, del r.d. n. 523 del 1904, il quale impone sempre e comunque la preventiva ed espressa valutazione delle ragioni che portano ad assentire o negare la realizzazione degli interventi. Si riduce, in coerenza, il livello di protezione fissato dalla normativa statale in un ambito che non lascia spazi di intervento alle Regioni, se non quelli diretti a garantire standard di tutela ambientale ancora più elevati⁶⁴;

e) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., con riguardo all'art. 267, comma 3, cod. ambiente, l'art. 1, comma 2, lett. a) e b), una normativa regionale che estende la disciplina per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi (derivante dalle emissioni in atmosfera legate alle attività antropiche dei ai progetti soggetti a verifica

⁶³ Corte cost. n. 258/2020.

⁶⁴ Corte cost. n. 44/2019.

di assoggettabilità a VAS e a VAS), anche alle installazioni soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA). Tale disciplina, dunque, si “sovrappone” a quella statale, in un ambito ascritto alla materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che diviene ancora più rigorosa laddove le installazioni interessate siano assoggettate ad AIA di competenza statale. *“Se la competenza esclusiva prevista dall’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. non esclude aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, destinati ad integrare il dato normativo nazionale, soprattutto quando assentiti da quest’ultimo, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l’assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, “l’ambiente viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata, pur sempre nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente; tuttavia la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria - quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti - ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all’intervento normativo e dell’assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell’esercizio della sua competenza esclusiva”*⁶⁵;

f) è illegittima, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che, consentendo che il piano di utilizzazione aziendale (PUA) possa derogare alle previsioni del piano dell’area naturale protetta, contrasta sia con gli artt. 22 e 23 della legge n. 394 del 1991, che individuano nel piano del parco uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco stesso, che soprattutto con l’art. 25, comma 2, della medesima legge, che riconosce al piano del parco il valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e che lo configura come strumento di pianificazione sostitutivo dei piani paesistici e di quelli territoriali o urbanistici di qualsiasi livello⁶⁶;

g) è illegittima, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che disciplina espressamente la procedibilità delle sole istanze per gli impianti di recupero di materia, legittima il rigetto di quelle relative ad altre forme di recupero dei rifiuti e, in particolare al recupero di energia, contrastando con l’art. 179 cod. ambiente *“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina del recupero dei rifiuti è ascrivibile alla «tutela*

⁶⁵ Corte cost. n. 178/2019.

⁶⁶ Corte cost. n. 290/2019.

dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., con tutti i limiti che ne derivano per la legislazione regionale»⁶⁷;

h) è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale, nella parte in cui attribuisce alla Regione le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate. Le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale - ivi inclusi quelli derivanti da disposizioni di natura organizzativa - e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia. Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, l'art. 197 cod. ambiente, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, attribuisce talune specifiche competenze amministrative alle Province. L'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge n. 56 del 2014 - anche in seguito alla mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 - conserva piena efficacia quanto al dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali con funzioni di area vasta, ed ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale. *“La disciplina dei rifiuti attiene alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Pur potendo tale materia, per la molteplicità dei settori di intervento, interferire anche con altri interessi e competenze, tuttavia la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere di piena trasversalità - estesa anche alle disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative - rispetto alle eventuali attribuzioni regionali. Le Regioni, pertanto, mantengono una competenza legislativa alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, ma la disciplina statale costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino, poiché il loro coinvolgimento è previsto dal legislatore in un'ottica cooperativa di*

⁶⁷ Corte cost. n. 231/2019.

*integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione*⁶⁸.

i) è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale, che all'interno del relativo perimetro territoriale rispettivamente esclude aprioristicamente ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico, fatta salva unicamente l'ipotesi della produzione di metano, ottenuto da processi di termovalorizzazione. Tale normativa regionale invade la competenza legislativa esclusiva statale, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006. Alle Regioni è consentito individuare eventuali criteri di localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, sempre che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa⁶⁹.

l) è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che consente nelle zone dichiarate infette dal batterio della Xylella l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico-colturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale, ha introdotto un'ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica diversa da quelle contemplate dall'art. 149 cod. beni culturali, così, del pari, violando la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del medesimo codice, posto che spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente. La legislazione regionale non può pertanto prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale⁷⁰.

m) è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che esclude dall'autorizzazione paesaggistica l'insediamento dei campeggi temporanei o mobili; secondo la giurisprudenza costituzionale, il potere di

⁶⁸ Corte cost. n. 129/2019.

⁶⁹ Corte cost. n. 142/2019.

⁷⁰ Corte cost. n. 74/2021. Cfr. in senso analogo, sulla illegittimità di normative regionali derogatorie rispetto al regime statale ex art. 146 dlgs. n. 42/2004, Corte cost. n. 21/2022; 106/2022.

intervento delle Regioni in materia di governo del territorio non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente⁷¹.

n) è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s, Cost., una normativa regionale in base alla quale, per il riesame dell'AIA è indetta, di norma, una conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona, posto che tale normativa contrasta con l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente, secondo cui la conferenza di servizi per il rilascio, e il riesame con valore di rinnovo, dell'AIA si deve svolgere in forma simultanea e in modalità sincrona. La disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è riservata, in via esclusiva, alla legislazione statale, salva la facoltà delle Regioni e delle Province autonome di adottare norme di tutela ambientale più elevata⁷².

o) è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s, Cost., una normativa regionale che contravviene al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004). La conservazione ambientale e paesaggistica spetta alla cura esclusiva dello Stato, con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza⁷³.

iii) *la illegittima deroga in peius degli standard ambientali; violazioni "specifiche" di norme statali "interposte". La Corte accoglie i ricorsi dello Stato sul presupposto che la normativa regionale impugnata invade la competenza legislativa esclusiva (art. 117, 2° comma, let. s), violando disposizioni statali specifiche, recanti uno standard ambientale, attraverso una deroga in peius.*

a) in base all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 è il piano paesistico a prevalere sul piano del parco. Il meccanismo sostitutivo opera ancora con riguardo ai piani territoriali o urbanistici, assicurando una più diretta, immediata ed efficace affermazione, rispetto alla componente meramente urbanistica, dei profili connessi alla tutela dell'ambiente e coagulati nel piano del parco. Il solo meccanismo di integrazione o prevalenza, previsto dalla normativa regionale, non solo può ingenerare dubbi interpretativi, ma consente al piano del parco di ritrarsi da sfere valutative di propria

⁷¹ Corte cost. n. 144/2021.

⁷² Corte cost. n. 233/2021.

⁷³ Corte cost. n. 261/2021. Cfr. In senso analogo Corte cost. n. 251/2021.

pertinenza, grazie all'appoggio offerto dal piano urbanistico. In tal modo, la norma regionale *“compromette uno standard uniforme di tutela ambientale”*⁷⁴;

b) è illegittima una normativa regionale nella parte in cui, consentendo l'allenamento e l'addestramento del falco durante tutto l'anno, prevede il divieto di cattura di fauna selvatica in luogo del precedente divieto di predazione. La disposizione *“abbassa il livello di tutela dell'ambiente”* rispetto alla norma previgente che, prevedendo il divieto di predazione, implicava l'obbligo, per il falconiere, di evitare che la preda venisse uccisa da falco, mentre il divieto di cattura previsto dalla norma impugnata esclude soltanto la possibilità di appropriarsi dell'animale eventualmente ucciso dal rapace durante il volo di addestramento. La limitazione dell'allenamento e dell'addestramento del falco alle aree riservate alla falconeria, coincidenti con quelle in cui sono consentiti gli appostamenti fissi e l'addestramento dei cani, non è sufficiente a garantire il livello di tutela ambientale assicurato dalla disposizione precedente, costituendo il divieto di predazione punto di equilibrio tra il rispetto della normativa statale e l'esigenza, soddisfatta attraverso l'autorizzazione al volo durante tutto l'anno, di mantenere il rapace in condizioni fisiche adeguate. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, *“l'esercizio della competenza legislativa regionale trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato”*⁷⁵;

c) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale, che - nel porre come obiettivo della Regione la limitazione nel proprio territorio dello smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale, nel limite della percentuale del totale dei rifiuti, speciali e non, trattati nel territorio regionale - si pone in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel prevedere una rete integrata ed adeguata di impianti, intende consentire lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi. Il divieto alla libera circolazione dei rifiuti speciali previsto dalla disciplina regionale in questione è pertanto incompatibile con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata. La giurisprudenza costituzionale afferma che *“la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. La disciplina statale costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio*

⁷⁴ Corte cost. n. 134/2020.

⁷⁵ Corte cost. n. 63/2020. Cfr. in senso analogo, sempre in materia di caccia, Corte cost. n. 69/2022.

*nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino*⁷⁶;

d) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale, nella parte in cui ha sostituito le parole «dopo gli abbattimenti accertati» con le parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero»; la norma regionale, la quale prevede che le annotazioni dei capi di selvaggina migratoria sul tesserino venatorio devono essere effettuate, in modo indelebile, sul posto di caccia, dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero dell'animale, contrasta con la normativa statale che impone l'annotazione subito dopo l'abbattimento. La norma censurata, che subordina le annotazioni sul tesserino venatorio - il quale ha funzione abilitativa e di controllo per la verifica della selvaggina cacciata e il rispetto del regime della caccia controllata - al preventivo recupero dell'animale, frustra la *ratio* sottesa alla disciplina normativa statale e *“abbassa la soglia di protezione da essa stabilita”*⁷⁷;

e) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che introduce una modifica al piano di coordinamento territoriale del Pollino, che ha valenza di piano paesaggistico. L'intervento della Regione, volto a modificare, unilateralmente, la disciplina di un'area protetta, in termini peraltro di *“riduzione di tutela”*, costituisce violazione di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. *“La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio funziona come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”*. Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni. In questa prospettiva il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, che costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, e mira a garantire, attraverso la

⁷⁶ Corte cost. n. 227/2020.

⁷⁷ Cfr. Corte cost. n. 291/2019.

partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente⁷⁸;

f) È illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che prevede che «Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006», anziché prevedere che «Resta fermo che il provvedimento di VIA è adottato all'esito dei lavori della conferenza di servizi e confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006». La normativa regionale, nel richiamare l'art. 27-bis cod. ambiente, si riferisce solamente al rispetto dei termini di conclusione del procedimento, anziché al rispetto della procedura prevista, specie al comma 7, dal medesimo articolo, che corrisponde a uno standard di tutela dell'ambiente non derogabile da parte delle legislazioni regionali, dato il carattere obbligatorio della convocazione della conferenza di servizi nella procedura prodromica all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale⁷⁹.

g) è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che consente, nelle zone di protezione speciale (ZPS), l'esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio per due giornate settimanali a scelta del cacciatore, violando la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente poiché l'art. 5, comma 1, lett. a), del d.m. 17 ottobre 2007 impone che le due giornate settimanali siano predefinite dal calendario venatorio e non discrezionalmente scelte dai cacciatori. Secondo costante giurisprudenza costituzionale, l'ambito di esercizio della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di caccia incontra alcuni limiti, per effetto della normativa statale, quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale⁸⁰.

iv) *la illegittima derogazione in peius degli standard ambientali, sotto lo specifico profilo della violazione della "riserva di amministrazione"*

a) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che prevede l'integrazione di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da

⁷⁸ Corte cost. n. 86/2019. Cfr. C. PELLEGRINO, *Ambiente e Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplezza ermeneutica*, in *Le Regioni*, 2019.

⁷⁹ Corte cost. n. 53/2021.

⁸⁰ Corte cost. n. 138/2021.

appostamento alla fauna selvatica migratoria nel periodo intercorrente fra il 1° ottobre e il 30 novembre, salva la facoltà della Giunta regionale, sentito l'ISPRA, di modificare tale integrazione. L'impiego della legge-provvedimento nell'adozione del calendario venatorio è illegittimo, poiché la normativa statale di settore prescrive l'adozione del calendario venatorio con “*atto amministrativo*” e tale previsione costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Infatti, la modalità tecnica del provvedimento è necessaria per la protezione della fauna, perché l'attività amministrativa non si esaurisce in un unico atto, dovendo essere riesercitata nel caso di esigenze sopravvenute, che richiedono una celerità di decisione non compatibile con le forme e i tempi del procedimento legislativo⁸¹.

b) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che vieta l'ubicazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti ad una distanza inferiore a 5 chilometri dai centri abitati, nonché dai luoghi ove siano esercitate funzioni sensibili. La disposizione regionale impugnata viola l'art. 199 cod. amb., il quale impone che sia il piano regionale di gestione dei rifiuti, da approvarsi con “*atto amministrativo*”, a specificare i criteri per la localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione. È infatti necessario che tale piano adatti i criteri di esclusione di certe porzioni di territorio alla effettiva conformazione dello stesso, fuggendo divieti astratti che, anche in quanto formulati senza una visione sinottica della pianificazione, rischiano di tradursi in un forte ostacolo alla (se non persino nella impossibilità di), realizzazione degli impianti⁸². Il procedimento amministrativo costituisce, infatti, il luogo elettivo di composizione dei diversi interessi coinvolti, in modo da garantire l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost. (Precedenti citati: sentenze n. 116 del 2020 e n. 69 del 2018). Il legislatore statale, nelle materie affidate alla sua competenza legislativa esclusiva, può vincolare la Regione ad esercitare in forma procedimentale l'attività amministrativa che la normativa statale abbia allocato a livello regionale, precludendo il ricorso alla funzione legislativa.

⁸¹ Corte cost. n. 178/2020.

⁸² Corte cost. n. 272/2020.

c) in senso analogo è illegittima una normativa regionale che prescrive che la forma dell'atto legislativo per ogni adeguamento del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR), anziché quella dell'atto amministrativo. Stante la riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva dello Stato, il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge⁸³.

d) è illegittima - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. - una normativa regionale che determina legislativamente il periodo e le zone nei quali è consentito l'allenamento dei cani da caccia, eccedendo la competenza regionale relativa alla caccia, poiché contrasta con la regola di tutela ambientale, inderogabile per le Regioni, espressa dagli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992, i quali - demandando al piano faunistico-venatorio la definizione dell'arco temporale e della dimensione delle zone in cui è consentita l'attività di allenamento dei cani, strumentale e riconducibile a quella venatoria - espressamente riservano tale competenza ad una attività discrezionale della pubblica amministrazione che include, quale momento ineliminabile, la pianificazione faunistica e assicura garanzie procedurali funzionali ad un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco⁸⁴.

e) è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che autorizza l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (AllegatoA), posto che le norme impugnate hanno fatto propria la disciplina dell'attività venatoria già in precedenza posta dal calendario approvato con provvedimento amministrativo, così attraendo quest'ultimo nella sfera legislativa e attribuendogli gli effetti tipici degli atti normativi. L'adozione di una legge-provvedimento si pone in contrasto con l'implicita riserva di amministrazione stabilita dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 - che garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa a scapito dell'esigenza di raffrontabilità sottesa al principio di generalità e astrattezza della legge - il quale esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che

⁸³ Corte cost. n. 28/2019.

⁸⁴ Corte cost. n. 10/2019.

attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema⁸⁵.

v) *in altre occasioni la Corte ha ritenuto, esercitando una valutazione in concreto, non derogato in peius lo standard ambientale⁸⁶; in pochi casi la Corte, in modo espresso, ha ritenuta infondata una questione sul presupposto che la normativa regionale derogasse in melius lo standard ambientale⁸⁷*

a) il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene comunque salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata. La valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria, ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva⁸⁸.

b) anche se la norma impugnata, regolamentando la raccolta di tronchi e masse legnose depositati dalle mareggiate invernali sulle spiagge, deve, comunque, essere ricondotta alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., va comunque considerato che *“le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente”* (ex multis, sentenze n. 227, n. 214, n. 88 del 2020, e n. 289 del 2019). Nel caso di specie, la disposizione impugnata, come risulta dal suo specifico ambito applicativo, limitato al «demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione», è finalizzata a curare interessi legati anche al «turismo», materia di competenza legislativa residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (ex multis, sentenza n. 214 del 2006), che possono «intercettare profili che attengono all'ambiente, ma sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela» (sentenza n. 86 del 2021)⁸⁹.

⁸⁵ Cfr. Corte cost. n. 258/2019.

⁸⁶ Cfr. Corte cost. n. 16/2019; 180/2019; 215/2019; 236/2019; 249/2019; 281/2019; 289/2019; 124/2021; 141/2021; 11/2022; 115/2022; 126/2022.

⁸⁷ Cfr. Corte cost. n. 7/2019 (giudizio in via incidentale); 171/2019; 21/2021 (giudizio in via incidentale); 158/2021. Nel senso della infondatezza perché la normativa regionale era esulante dalla tutela ambientale cfr. Corte cost. n. 6/2021; 29/2021

⁸⁸ Corte cost. n. 21/2021.

⁸⁹ Corte cost. n. 85/2022.

vi) *la Corte anche in sede di giudizio in via incidentale ha avuto modo di ribadire la inderogabilità in peius degli standard ambientali.*

a) È illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che, nel caso di caccia da appostamento fisso o temporaneo, consente il prelievo venatorio dei capi di fauna migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto. La norma contrasta con lo *standard* minimo di tutela previsto dalla normativa statale (che lo consente sino al tramonto). Secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale, e ad essa sono riconducibili anche i limiti orari. I precisi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema non sono, infatti, derogabili *in peius* nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia.

b) è illegittima una normativa regionale, che, prevedendo che nei boschi percorsi da incendi è vietato per tre anni l'esercizio dell'attività venatoria, qualora la superficie bruciata sia superiore ad un ettaro e i boschi siano opportunamente tabellati, non rispetta il limite prescritto dallo Stato e riduce la durata del divieto di caccia sui territori percorsi da incendi da dieci a soli tre anni, finendo così con l'abbassare lo standard di protezione ambientale fissato, nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dall'art. 10 della legge n. 353 del 2000, al fine di garantire la ricostituzione del bosco e della fauna⁹⁰.

vii) *la illegittima deroga (anche) in melius degli standard ambientali (quando la normativa statale è ritenuta espressiva di un punto di equilibrio tra molteplici interessi)*

a) È illegittima, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che prevede la possibile proroga - su istanza dell'interessato e per motivi indipendenti dalla volontà di quest'ultimo -, per un periodo massimo di 60 giorni, del termine (di 90 giorni) per la presentazione della documentazione prescritta dal piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) ai fini dell'autorizzazione regionale unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili. Tale disposizione

⁹⁰ Corte cost. n. 144/2022.

regionale si discosta dalla disciplina statale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e, in particolare, dalle Linee guida attuative, nonché dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, previsto per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA), che individua la possibilità di un ampio periodo di sospensione dei termini, ma solo nella fase antecedente alla convocazione della conferenza di servizi. In tal modo, la proroga stabilita dal legislatore regionale finisce per determinare un ulteriore irragionevole anello alla già lunga catena di adempimenti previsti da quello statale, determinando un aggravamento del procedimento autorizzativo, lesivo, ad un tempo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione e dello standard di tutela dell'ambiente fissato dalla disciplina statale. (Cfr. sentenze n. 246 del 2018, n. 177 del 2018, n. 267 del 2016 e n. 156 del 2016); *“la puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente”*⁹¹;

b) è illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa regionale che disciplina l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue, richiamando - solo per la concentrazione di idrocarburi e fenoli - i limiti stabiliti nella Tabella I, all. 5 al titolo V, parte IV, cod. ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006). Tale disposizione regionale viola la competenza statale esclusiva in materia di gestione dei rifiuti, perché pone valori limite *“più restrittivi”* di quelli stabiliti dall'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018, come conv. Essa, nel richiamare i valori tabellari indicati, non appronta un più elevato livello di tutela ambientale, né rimane nel *“nocciolo duro”* della propria competenza in materia di agricoltura; *“al contrario, la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, che non discendono soltanto dalla necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi che siano omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, ma dal carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale”*. La disposizione regionale impugnata concretizza una visione frammentaria del sistema integrato di loro gestione, poiché le restrizioni introdotte si traducono nell'incremento della quantità di rifiuti, destinato a ripercuotersi sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento. La disciplina della gestione dei rifiuti deve essere ricondotta alla tutela dell'ambiente e

⁹¹ Cfr. n. 106/2020.

dell'ecosistema, materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. Rimane fermo che in materia ambientale *“il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In tali casi, la collocazione della materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il suo carattere trasversale, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare norme di tutela più elevate”*⁹²;

c) è illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., una normativa regionale, nella parte in cui ha introduce ingiustificati aggravati per la realizzazione ed esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, stabilendo in via generale vincoli di distanze minime per la loro collocazione, non previste dalla disciplina statale e vevoli sull'intero territorio regionale. Il contrasto con il principio fondamentale, di derivazione europea, di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale per il fatto che, in base al nuovo art. 6 indicato, il mancato rispetto delle condizioni in esso previste comporta l'inapplicabilità del regime dell'autorizzazione unica regionale, con la conseguenza di giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti. *“Alle Regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela”*⁹³.

viii) *la normativa statale di grande riforma economica-sociale, vincolante anche per le autonomie speciali*

a) I centri storici, in quanto beni paesaggistici unitari e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela da parte della Repubblica e, dunque, nella cornice della competenza statale *ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.*, le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare tale patrimonio. La tutela dei beni culturali e del paesaggio, d'altronde, richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale, affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni⁹⁴. Secondo la giurisprudenza costituzionale, i

⁹² Cfr. Corte cost. n. 88/2020. Cfr. G. D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue*, in *Le Regioni*, 2021.

⁹³ Cfr. Corte cost. n. 286/2019.

⁹⁴ Corte cost. n. 130/2020.

principi recati dal codice dei beni culturali costituiscono norme di grande riforma economico-sociale, attuative dell'art. 9 Cost. e che, in quanto tali, vincolano anche le autonomie speciali⁹⁵.

b) È illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), una normativa di una Regione a Statuto speciale, nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio (PUD) che determinino modifiche non costituenti variante del Piano regolatore generale vigente. La disposizione, infatti, nella parte in cui stabilisce la predetta automatica esclusione dalla VAS contraddice il vincolo recato dagli artt. 6, commi 2, lett. a), e 3, e 12 del cod. ambiente, ossia di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, vincolanti anche per la competenza legislativa primaria regionale in tema di tutela del paesaggio, non potendosi aprioristicamente e astrattamente affermare la inoffensività sull'ambiente di interventi in ragione della loro modesta entità, occorrendo concretamente accertare se questi sono in grado di produrre un impatto significativo sull'ambiente⁹⁶.

c) è illegittima, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost., una normativa di una Regione a Statuto speciale, che, configurando il provvedimento di VIA regionale quale atto autonomo da integrare nell'atto autorizzativo rilasciato da altre strutture regionali competenti, contrasta con la disciplina statale, perché fraziona il contenuto del provvedimento di VIA, rendendolo autonomo rispetto agli altri atti autorizzatori connessi alla realizzazione dell'opera, in evidente deroga all'assetto unitario e onnicomprensivo del provvedimento unico previsto dall'art. 27-bis cod. ambiente. Lo statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta annovera, tra i limiti alle proprie attribuzioni, le norme fondamentali statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali, clausole in grado di legittimare un intervento statale finalizzato a garantire una uniforme tutela dell'ambiente. In particolare, *“il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”, e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale*

⁹⁵ Corte cost. n. 130/2020.

⁹⁶ Corte cost. n. 118/2019.

*materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze*⁹⁷

7. Una notazione conclusiva, alla luce del “governo del territorio”

La suddetta inestricabilità sostanziale e processuale sembra trovare il proprio momento paradigmatico nelle dinamiche relazionali tra tutela dell'ambiente e governo del territorio⁹⁸, ossia con la competenza concorrente a maggiore vocazione, almeno per aspettativa regionale, “trasversale” e espansiva.

Nella nozione costituzionale di “governo del territorio” (art. 117, 3° comma, Cost.) si annida, infatti, una sorta di antinomia logica tra la più intensa valorizzazione *regionalista* delle competenze legislative in seno agli ambiti di legislazione concorrente e l'innesto in una tale dimensione di due *nomina* (“governo” e “territorio”), più naturalmente e storicamente evocativi della potestà *statuale*, quali elementi essenziali della sovranità. In esso sembrano esservi due anime, una quale portato diretto della frammentazione dei poteri (anche legislativi) che hanno caratterizzato l'evoluzione del nostro ordinamento negli ultimi anni, e l'altra, quale proiezione in una sfera non esclusivamente statale di un'aspettativa di globale e unitaria gestione (*rectius*, disciplina) degli usi del territorio.

In alcune pronunce, soprattutto quelle immediatamente successive alla modifica costituzionale dell'art. 117 Cost., la Corte costituzionale ha parlato di “*settore urbanistica-governo del territorio*”⁹⁹, valorizzando una sorta di continuità storico-concettuale con la vecchia “urbanistica”, contemplata dal previgente disposto letterale della Costituzione; in altre pronunce definisce il “governo del territorio” nei comuni termini di “*materia*”¹⁰⁰, in una logica che assimila tale ambito ad altre dimensioni competenziali, neutralizzandone, almeno letteralmente, la complessità intrinseca; in altre occasioni ancora utilizza la nozione più lata di “*ambito di potestà legislativa*”¹⁰¹, quasi a presupporre (*rectius*, ad evocare) una complessità oggettiva, che si palesa più nettamente quando la Corte arriva a parlare del “governo del

⁹⁷ Corte cost. n. 147/2019. Cfr. in senso analogo Corte cost. nn. 65/2019; 93/2019; 153/2019; 101/2021; 116/2021; 160/2021; 262/2021; 24/2022.

⁹⁸ Sia consentito rinviare a N. Pignatelli, *Il “governo del territorio” nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, 2012, 127 ss.

⁹⁹ Cfr. Corte cost. nn. 478/2002; 339/2002; 157/2002.

¹⁰⁰ Cfr., *ex plurimis* e a titolo meramente esemplificativo, Corte cost. nn. 121/2010; 99/2009; 166/2008; 401/007; 343/2005; 16/2004; 362/2003; 307/2003; 303/2003.

¹⁰¹ Cfr. Corte cost. n. 336/2005.

territorio” come “*funzione*”¹⁰². In questa logica, in altre pronunce, tale complessità è più specificatamente spiegata e ricondotta ad una sorta di modello procedimentale legislativo¹⁰³, di sintesi di una molteplicità di titoli di legittimazione aventi ad oggetto il territorio o singoli beni o porzioni di esso.

Non mancano peraltro ipotesi in cui il “governo del territorio” diviene esso stesso un “*bene*”¹⁰⁴, come l’ambiente, una sorta di corpo unitario, che trascende in un valore, idoneo a limitare finanche i diritti fondamentali, assumendone così la medesima dignità costituzionale. Tuttavia tale dimensione, connessa ad un singolo bilanciamento, arriva rapsodicamente a farsi anche concezione onnicomprensiva¹⁰⁵, in uno spirito più idoneo a sintetizzare l’evoluzione storica delle stesse radici, per quanto nella giurisprudenza costituzionale rimanga ben salda anche la sua base fisico-localizzativa¹⁰⁶, quella originaria.

Tale pluralità di *nomina* presuppone una polisemia della nozione di “governo del territorio”. In altre parole un *nomen*, che si frammenta in una pluralità di dimensioni, all’interno delle quali assume una corrispondenza linguistica diversa; una complessità che la stessa Corte riconosce; nella dimensione del “governo del territorio” si annida una “*congerie di norme*”, in seno alla quale “*discernere o selezionare i profili di competenza statale potenzialmente interferenti con la disciplina regionale non è onere che possa essere addossato alla Corte, ma attiene al dovere di allegazione del ricorrente*”¹⁰⁷.

In questa sede ciò che rileva è proprio l’incidenza sul riparto delle competenze legislative della sua dimensione fisico-spaziale, ovvero la rilevanza del “territorio” come luogo geometrico di intersezione di interessi generali e differenziati, connessi ad una pluralità di attribuzioni legislative. È noto come l’“ambiente” possa essere apprezzato nella propria dimensione materiale, quale bene della vita, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti, intese non soltanto (staticamente) quali elementi autonomi ma anche come elementi di una costante interazione (dinamica), il cui equilibrio sistemico è quello della biosfera. In questa logica l’art. 117, 2° comma, let. s) Cost. attribuisce allo Stato la disciplina dell’ambiente e significativamente dell’ecosistema “*come una entità organica*” e delle sue componenti “*come*

¹⁰² Cfr. Corte cost. n. 331/2003.

¹⁰³ Cfr. Corte cost. n. 196/2004.

¹⁰⁴ Cfr. Corte cost. n. 176/2004.

¹⁰⁵ Cfr. Corte cost. n. 282/2004.

¹⁰⁶ Cfr. *ex plurimis* Corte cost. nn. 340/2009; 383/2005.

¹⁰⁷ Cfr. Corte cost. n. 303/2003.

*parti del tutto*¹⁰⁸; in altre parole una disciplina unitaria connessa ad un “*interesse pubblico di valore costituzionale primario*”¹⁰⁹ e “*assoluto*”¹¹⁰.

La giurisprudenza costituzionale afferma come tale tutela abbia un contenuto allo stesso tempo “*oggettivo*”, in quanto consistente nella disciplina di un bene, e “*finalistico*”, sul presupposto che tende alla migliore conservazione del bene stesso¹¹¹.

Tuttavia, ferma la configurabilità di un bene “ambiente” in senso unitario, sono individuabili altri beni, che hanno ad oggetto componenti o aspetti di esso¹¹². In questa logica sul medesimo oggetto insistono interessi diversi, sottesi a tali beni.

Evidentemente il “territorio”, che è esso stesso componente dell’ambiente, assume, quale luogo fisico, anche la funzione di palco dell’incontro di tale coacervo di interessi eterogenei generando la *condizione* stessa della trasversalità e quindi del conflitto.

Rispetto a tale interazione di interessi, insistenti sul “territorio”, quale componente decisiva (anche se non assorbente) dell’ “ambiente”, quest’ultimo trascende, infatti, in un valore costituzionale, caratterizzato dalla suddetta vocazione finalistica, che in quanto tale delinea una materia trasversale, che attraversa una pluralità di competenze regionali (connesse ai suddetti interessi) tra le quali assume un peculiare rilievo proprio il “governo del territorio”, spettando, invece, allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale.

In altre parole è soprattutto sul “territorio”, dove si genera lo scontro fisico degli interessi, che la tutela ambientale dispiega la propria forza finalistica, attraversando gli interessi stessi e con essi le competenze collegate, tra cui il governo del territorio.

Pertanto è certamente configurabile in capo al legislatore statale la competenza a 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*”¹¹³.

Ciò posto, quanto ai profili sistemici della tutela ambientale, risulta evidente come dovrà essere sempre indagato in concreto il rapporto competenziale tra “tutela dell’ambiente” e “governo del territorio”, sul problematico presupposto che il “territorio”, quale componente dell’ “ambiente”, costituisce il medesimo oggetto di disciplina di entrambe le

¹⁰⁸ Cfr. Corte cost. n. 378/2007. Su questa pronuncia cfr. A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell’ambiente*, in *Regioni*, 2008, 373 ss.

¹⁰⁹ Cfr. Corte cost. n. 151/1986.

¹¹⁰ Cfr. Corte cost. n. 210/1987.

¹¹¹ Cfr. Corte cost. n. 225/2009.

¹¹² Cfr. Corte cost. n. 378/2007. In senso analogo cfr. Corte cost. n. 341/2010.

¹¹³ Cfr. ancora Corte cost. n. 407/2002.

attribuzioni legislative¹¹⁴, assumendo peraltro, nella sua veste culturale ed identitaria, la connotazione di “paesaggio”¹¹⁵, evocativo di altri valori costituzionali sottesi (artt. 9 e 32 Cost.) e di altri interessi da comporre.

Nicola Pignatelli

Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

¹¹⁴ Cfr. E. LAMARQUE, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni, in materia di ambiente e territorio nella giurisprudenza costituzionale e nella riforma del titolo V della II parte della Costituzione*, in AA.VV., *Il governo del territorio e l'espropriazione*, Milano, 2002.

¹¹⁵ Cfr. F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 445.