



**IL RIPARTO DI POTESTÀ LEGISLATIVA IN MATERIA DI TUTELA
DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA ALLA LUCE DELLA LEGISLAZIONE
VIGENTE IN TEMA DI RIFIUTI: GLI SPAZI PER LA POTESTÀ LEGISLATIVA
ATTUATIVO-INTEGRATIVA DELLE REGIONI**

di

Antonio Borzì

*(Dottore di ricerca in diritto costituzionale nell'Università di Ferrara;
consulente presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)*

6 aprile 2011

1. Premessa

Lo scopo di questo breve contributo è quello di verificare, alla luce della giurisprudenza costituzionale e del dato positivo vigente, l'esistenza di una potestà legislativa regionale di natura attuativo-integrativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La prospettiva è quella di ricostruire il ruolo complessivo del legislatore regionale così come si ricava dalle norme costituzionali e dalla legislazione ambientale nazionale.

Si è scelto di concentrare l'attenzione sulla normativa quadro in tema di rifiuti (Parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) per due ordini di ragioni: anzitutto perché l'ambito disciplinare della gestione dei rifiuti, per espresso riconoscimento della Corte costituzionale, è da ricondurre senza dubbio alla lett. s) dell'art. 117, comma II, Cost.¹; in secondo luogo

* Le opinioni presenti in questo contributo sono espresse esclusivamente a titolo personale.

¹ Tra le tante, vedi le più recenti Corte cost., sent. nn.10, 61 e 249 del 2009, nn. 127 e 373 del 2010.

perché la disciplina giuridica sui rifiuti è stata profondamente modificata di recente, ad opera del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205², così che le previsioni statali che attribuiscono compiti alle Regioni, e gli interventi normativi regionali che le attuano, non possono in alcun modo apparire tributari del riparto instaurato dal d.lgs. n. 112 del 1998³.

2. Il riparto costituzionale di competenza legislativa

La dottrina che si è occupata del tema, specie per gli sviluppi che ha avuto nella giurisprudenza costituzionale, pur nella diversità di accenti con cui ne ha evidenziato gli aspetti problematici ed ha colto le questioni che rimangono aperte⁴, concorda su un dato di fondo: la Corte costituzionale, attraverso la “rimaterializzazione” della materia ambiente⁵, ha invertito il senso di marcia rispetto all’originario percorso, teso a valorizzare i profili di “regionalismo cooperativo” (esigui, in realtà) presenti nella revisione costituzionale del 2001⁶. Secondo altro orientamento, la giurisprudenza più recente – depurata di alcune imprecisioni terminologiche e metodologiche (intrecci di materie, ricorso al criterio di prevalenza) – lungi dall’avallare una compressione dell’autonomia regionale, farebbe risaltare con maggiore

² Per i primi commenti del d.lgs. n. 205 del 2010, vedi in numero speciale della rivista *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, 01-02/2011; S. MAGLIA – M. TANIA, *Adempimenti amministrativi della gestione dei rifiuti: le novità introdotte dal decreto n. 205/2010*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 1/2011; F. GIAMPIETRO – A. MURATORI – D. RÖTTGEN, *Il D.Lgs. n. 205/2010 sui rifiuti: prima lettura*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 2/2011; A.L. DE CESARIS, *Una nuova normativa in materia di rifiuti: primi spunti di riflessione* e L. PRATI, *La nuova definizione di sottoprodotto ed il trattamento secondo “la normale pratica industriale”*, entrambi in www.ambientediritto.it; M. SANTOLOCI (a cura di), *Una interpretazione delle nuove norme non condivisibile* e G. AMENDOLA, *Ma è vero che il quarto correttivo rifiuti ha liberalizzato il trasporto di rifiuti industriali anche pericolosi?*, entrambi disponibili su www.dirittoambiente.net; R. BERTUZZI, *Il trasporto di rifiuti alla luce del Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205*, in www.lexambiente.it, nonché il volume F. GIAMPIETRO (a cura di), *Commento al D.Lgs. n. 205/2010 sulla gestione dei rifiuti. Profili giuridici e tecnici*, Milano, IPSOA, in corso di pubblicazione.

³ Il riferimento è alla vicenda relativa alla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2004 che ha riconosciuto infondate le censure avanzate avverso una legge regionale toscana del 2003 che aveva delegato alla Provincia una competenza allocata dalla legge statale a livello regionale; le norme in tema di tutela delle acque all’epoca vigenti (d.lgs. n. 152 del 1999) richiamavano per la distribuzione delle competenze le previsioni del d.lgs. n. 112 del 1998 (art. 3).

⁴ Si veda M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Questa rivista*, 7/2009, spec. 25 e ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Alcune riflessioni sui rapporti tra potestà normativa statale e regionale a margine della recente giurisprudenza costituzionale sulla materia ambiente. L’ambiguo caso delle aree protette regionali*, in *Giur.cost.*, 6/2009, 5132 e ss.

⁵ D. PORENA, *L’ambiente come ‘materia’ nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: ‘solidificazione’ del valore ed ulteriore ‘giro di vite’ sulla competenza regionale*, in *Questa rivista*, 2/2009; F. BENELLI-R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*: scacco matto alle Regioni, in www.forumcostotuzionale.it e *Le Regioni*, 2009 nonché sia consentito rinviare a A. BORZÌ, *Qualche spunto su ambiente e autonomie speciali. Nota a prima lettura di Corte cost., sent. n. 62 del 2008*, in *Questa rivista*, 7/2008, 14-15.

⁶ F. BENELLI-R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*, cit.; P. CARETTI-V. BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur.cost.*, 2009, spec. 5208 e ss.

chiarezza gli spazi di intervento della Regione, sia sul piano legislativo sia su quello amministrativo⁷.

Com'è noto, con la sent. n. 407 del 2002, il giudice costituzionale, nel solco della giurisprudenza anteriore alla revisione del Titolo V, ha ribadito la natura di “valore costituzionale” della tutela dell’ambiente e la relativa dimensione “trasversale”, *“in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”*; allo stesso tempo viene espressamente sancita *“la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”*. Già da questa prima pronuncia emergeva il dilemma di fondo in ordine agli spazi di normazione consentiti alle Regioni, in particolare se queste fossero abilitate ad intervenire unicamente mediante i propri titoli competenziali “attivati” in funzione di tutela del valore ambiente, ossia con norme teleologicamente indirizzate al perseguimento di obiettivi di protezione dell’ambiente, ovvero anche attraverso una competenza “diretta” in materia ambientale, per rendere più rigorosi gli *standard* uniformi sul territorio nazionale stabiliti dallo Stato⁸.

La giurisprudenza costituzionale successiva rende difficilmente percorribile la seconda opzione interpretativa. La tendenza che si registra è, anzitutto, quella della riaffermazione della specificità e dell’autonomia dell’interesse ambientale (sent. n. 367 del 2007, ma vedi anche ordd. n. 144 e n. 439 del 2007) sino alla sent. n. 378 del 2007 in cui alla tradizionale qualificazione dell’ambiente come “valore costituzionale” si affianca il riconoscimento dell’ambiente come vera e propria “materia”, ossia *“una entità organica”* che ricomprende le norme *“di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti de tutto”*. L’esercizio della competenza statale viene a costituire un limite per quella regionale, nel senso di rendere impossibile alle Regioni (e alle Province autonome) *“derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato”* (vedi sentt. n. 380 del 2007 e nn. 62 e 104 del 2008).

Gli spazi di azione del legislatore regionale vengono ulteriormente definiti dalle pronunce successive, a partire dalla sent. n. 214 del 2008, in tema di bonifica dei siti contaminati.

⁷P. MADDALENA, *L’interpretazione dell’art. 117 e dell’art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente*, in *Questa rivista*, 9/2010.

⁸M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*, cit., 8.

Analogamente a quanto avviene rispetto alla competenza statale in materia di tutela della concorrenza, il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto “*indiretto e marginale*” della disciplina adottata dalla Regione nell’esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l’ambiente. Quanto agli interventi regionali *in melius*, la Corte ha precisato che “*spetta alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell’ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell’ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia*”⁹. Al legislatore regionale è dunque precluso alterare l’equilibrio tra diversi interessi stabilito dalla legge dello Stato.

Una tappa importante dell’evoluzione delle giurisprudenza costituzionale è rappresentata dalla sent. n. 61 del 2009, in cui la Corte afferma che “*le Regioni, nell’esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell’ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati, con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l’ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione*”¹⁰. Si propone nuovamente alla riflessione giuridica la questione se la Costituzione riconosca alle Regioni un margine di intervento diretto nelle discipline ambientali, seppure unicamente in senso più protettivo rispetto alla legislazione nazionale, ovvero, come parrebbe dalla pronuncia da ultimo richiamata, la legislazione regionale possa sì determinare una maggiore salvaguardia ambientale, ma, solamente in via indiretta, regolando oggetti che afferiscono alle materie di propria competenza, concorrente e residuale. Per il giudice costituzionale la tutela più rigorosa dell’ambiente può costituire effetto, ma non *ratio* dell’intervento della Regione, che può mirare esclusivamente a fini corrispondenti ai propri titoli di potestà legislativa: le Regioni possono “*pervenire*” a livelli di tutela più elevati, “*purché restino nell’ambito dell’esercizio delle proprie competenze*” (Corte cost. sent. n. 225 del 2009). E’ proprio questo aspetto, ossia il confine delle attribuzioni regionali, il nodo gordiano che la Corte non sembra

⁹ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Par. 4 del *Considerato in diritto*.

aver sciolto definitivamente. Nella pronuncia da ultimo citata, n. 225 del 2009, il giudice costituzionale, forse per dare corpo alle precedenti affermazioni, richiama la potestà concorrente in materia di tutela della salute (“*strettamente collegata alla tutela dell’ambiente è la tutela della salute, poiché è indubbio che la salubrità dell’ambiente condiziona la salute dell’uomo*”). La Corte tiene a precisare “*che le due competenze hanno oggetti diversi: per l’appunto, l’ambiente e la salute, e che la fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull’ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali*”¹¹.

Ciò che non risulta chiaro dall’argomentazione della Corte è quale sia il criterio alla stregua del quale valutare il titolo di intervento regionale, se quello oggettivo (“*le due competenze hanno oggetti diversi*”), o quello teleologico (“*livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana*”)¹²; se le Regioni possono intervenire solamente su “oggetti” attinenti alla tutela della salute (o altra materia di propria competenza), e quindi in ambiti disciplinari riferibili a quel titolo, l’interferenza con la disciplina ambientale non si pone e, in effetti, solo indirettamente, come effetto riflesso, può parlarsi di azione più rigorosa in ambito ambientale. In questa prospettiva, l’interesse, in realtà, rimarrebbe sullo sfondo e potrebbe anche essere “ambientale”: l’interesse starebbe alle politiche, come l’oggetto alla materia, per cui la Regione potrebbe perseguire politiche ambientali purché legiferi in campi oggettivamente riconducibili a propri titoli competenziali (governo del territorio, salute, energia, trasporti, organizzazione degli apparati amministrativi)¹³. Se, diversamente, diviene dirimente l’obiettivo perseguito, riprende corpo la tesi di una disciplina regionale che – nei limiti dell’intervento più protettivo e salve le norme statali che esprimono un bilanciamento di interessi – interviene in un ambito disciplinare “oggettivamente”

¹¹ Par. 4 del *Considerato in diritto*. La Corte conferma quanto già chiarito con la sent. n. 214 del 2008: “*tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto*”.

¹² Entrambi i criteri sono utilizzati dal giudice delle leggi, vedi Corte cost., sentt. n. 165 del 2007 e n. 18 del 2009, per questi aspetti sia consentito rinviare a A. BORZÌ, *I nomina delle “materie” nella giurisprudenza costituzionale: spunti ricostruttivi*, in G. VERDE – S. PAJNO (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto, Vol. II – Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 2010, 19 e ss.

¹³ La riconduzione di una disposizione ad una materia è tuttavia operazione non agevole, ad es. la disciplina della localizzazione degli impianti di trattamento di rifiuti a quale materia afferisce? Nella sent. n. 314 del 2009 la Corte ha giudicato legittima una norma regionale che attribuiva alla Provincia il compito di individuare le aree idonee ad ospitare gli impianti di recupero (non solamente le aree non idonee, come previsto dalla legislazione statale); la norma statale viene inquadrata come “*prescrizione minima di tutela ambientale*”, ma ciò non toglie – ad avviso della Corte – “*che, anche in vista della localizzazione degli impianti di recupero, nell’ambito di una più compiuta integrazione dei valori ambientali con le caratteristiche del territorio, la Provincia possa individuare, nell’ambito del piano regionale, anche le zone idonee ad ospitare tale specifica attività di trattamento dei rifiuti*”.

ambientale, ma per finalità diverse, quale la tutela della salute¹⁴. Ma come si fa a valutare l'interesse perseguito? Può essere sufficiente un'autoqualificazione?

Un chiarimento ulteriore arriva dalle pronunce più recenti. In particolare, dalla sent. n. 373 del 2010, relativa ad una norma di legge regionale che consentiva alla Giunta di intervenire senza attendere la previa emanazione di criteri statali (come quelli relativi all'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani) previsti dalla legge dello Stato. L'affermazione del giudice delle leggi è perentoria: *“la competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia ... pur in assenza della relativa disciplina statale”*¹⁵, a cui segue, nel solco della giurisprudenza precedente, la precisazione per cui le Regioni *“possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.), livelli di tutela più elevati.... Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelarlo, essendo esso salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime, al fine della loro esplicazione”*. Il dato che più immediatamente traspare dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare dalle pronunce del 2010-2011, è quello della ricostruzione dello spazio di intervento normativo regionale tutto intorno alle competenze attribuite dai commi III e IV dell'art. 117 Cost. La Corte interpreta in modo rigoroso il carattere esclusivo della competenza statale e, per rimarcare la differenza rispetto alla potestà concorrente, esclude l'intervento regionale *“pur in assenza della relativa disciplina statale”*, ossia a carattere suppletivo/cedevole¹⁶. Ma quali sono gli spazi di intervento della Regione in presenza di una disciplina statale?

¹⁴ Proprio tali contraddizioni animano la recente giurisprudenza amministrativa che dà applicazione all'interpretazione costituzionale del riparto di competenza, come Tar Puglia, sent. 19 gennaio 2011, n. 88, disponibile su www.ambientediritto.it, in cui l'intervento regionale riguarda il medesimo ambito coperto dalla disciplina statale, i criteri costruttivi di una discarica, ma è animato dalla finalità di tutelare la salute umana. Resta da capire peraltro quando limiti di emissione ovvero norme sulle caratteristiche costruttive di impianti NON costituiscano un punto di bilanciamento di interessi contrapposti.

¹⁵ Par. 2.2. del *Considerato in diritto*. Ma vedi anche la sent. n. 127 del 2010 e, più di recente, la sent. n. 70 del 2011, par. 2.1. del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Su questi aspetti A. RUGGERI, *A proposito di (impossibili?) discipline legislative regionali adottate in sostituzione di discipline statali mancanti (nota a Corte cost. n. 373 del 2010)*, in *Federalismi*, n. 1/2011. L'a. interpreta la materia “tutela” dell'ambiente come limitata ai livelli *standard* che non si oppone a norme regionali volte ad innalzare tali livelli.

3. Normazione regionale e gestione dei rifiuti

3.1 L'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa statale

In relazione alle possibilità di normare delle Regioni, le cose cambiano notevolmente se si passa dal piano costituzionale a quello della legislazione ambientale statale. Sul fronte dall'attribuzione di compiti normativi alle Regioni la legislazione statale successiva alla riforma del Titolo V registra una sostanziale continuità con l'esperienza precedente al 2001 che aveva favorito un'ingente produzione di norme regionali ambientali, apprezzabile, a dire il vero, più sul fronte quantitativo che per connotati di originalità¹⁷. Con il nuovo riparto di potestà legislativa si pone il problema della manutenzione della normativa regionale ambientale, sia con riferimento all'*an* dell'intervento regionale, sia per ciò che attiene l'estensione degli spazi eventualmente riconosciuti al legislatore regionale.

Per limitare lo sguardo al settore dei rifiuti, l'art. 177, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, per come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 205 del 2010, stabilisce che *“le regioni e le province autonome adeguano i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenute nella parte quarta del presente decreto entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione”*. Prima di approfondire il tema del ruolo delle Regioni nella disciplina sui rifiuti, sia sul piano legislativo sia sul versante dell'attribuzione e dell'esercizio delle funzioni amministrative, appare utile dare conto di alcune questioni interpretative – non secondarie, a parere di chi scrive – che emergono dalla lettura della disposizione appena richiamata.

Anzitutto, si precisa che il termine che le Regioni (e le Province autonome) hanno a disposizione per adeguare i rispettivi ordinamenti a quanto stabilito dalla Parte IV decorre dall'entrata in vigore del comma 7, cit. e quindi dal 25/12/2010. Una sorta di rimessione in termini rispetto all'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, per consentire l'adeguamento alle nuove norme. Altro aspetto non trascurabile è il riferimento alle *“disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, anziché alla generalità delle previsioni della Parte IV, quali parametro per l'attività adeguatrice posta in capo a Regioni e Province autonome. Tale precisazione, già contenuta nel comma secondo dell'art. 177 versione originale, si presta ad una duplice interpretazione. Secondo una prima lettura, il riferimento alle disposizioni *“di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”* varrebbe ad (auto)qualificare la materia costituzionale a cui devono ricondursi tutte previsioni della Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006; secondo

¹⁷ M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell'ambiente”*, in *Questa rivista*, n. 25/2006, 11.

diversa interpretazione, la norma andrebbe intesa nel senso di circoscriverne l'applicazione unicamente all'adeguamento che riguarda le disposizioni della Parte IV che costituiscono esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui alla lett. s) dell'art. 117, comma II, Cost., di talché per quelle che sono espressione di potestà concorrente continuerebbe ad operare l'art. 10 della l. n. 62 del 1953, che nel caso di contrasto tra principi fondamentali sopravvenuti e normativa regionale di dettaglio dispone l'abrogazione della seconda laddove la Regione non intervenga con le necessarie modificazioni nei novanta giorni successivi all'entrata in vigore della legge statale.

Ad avviso di chi scrive la prima opzione ermeneutica è da preferire, sebbene, com'è noto, l'autoqualificazione sia del tutto irrilevante ai fini della riconduzione di una norma al novero dei titoli competenziali individuati dalla Costituzione¹⁸. V'è da dire, anzitutto, che una disposizione simile, sempre del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 35, comma 1 (come modificato dall'art. 2, comma 30, del d.lgs. n. 128 del 2010), non contiene alcuna specificazione relativa alle “*disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*” e in quel caso si versa in un ambito disciplinare – quello della Valutazione Ambientale Strategica e della Valutazione d'Impatto Ambientale – in cui la distinzione avrebbe maggiore ragion d'essere, poiché con più frequenza potrebbero presentarsi interferenze tra la competenza esclusiva statale e la competenza concorrente di Stato e Regioni, in tema ad es. di governo del territorio. Il regime previsto dall'art. 177 andrebbe pertanto riferito a tutte le disposizioni della Parte IV. Al di là di tale rilievo, di ordine sistematico, non si può trascurare come l'autoqualificazione delle disposizioni in tema di rifiuti quali esercizio della potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema trovi il conforto della più recente giurisprudenza costituzionale, che ha ricondotto interi blocchi di disciplina del d.lgs. n. 152 del 2006 alla lett. s) dell'art. 117, comma II, Cost., anche mediante il ricorso al criterio di prevalenza¹⁹. Non va trascurata, infine, la difficoltà pratica di modulare la permanenza in vigore delle norme regionali in ragione di un'operazione – quella della riconduzione di una disposizione ad un preciso titolo competenziale – per nulla agevole e dagli esiti spesso opinabili.

La questione di maggior rilievo suscitata dalla disposizione in commento riguarda, tuttavia, le caratteristiche e i limiti dell'intervento regionale.

Sotto questo profilo l'adeguamento riguarda anzitutto la normativa regionale in settori diversi dalla gestione dei rifiuti, ma a questa contigui e che con questa interferiscono, per cui è

¹⁸ Tra le tante Corte cost., sent. n. 1 del 2008.

¹⁹ Sul punto sia consentito il rinvio a A. BORZÌ, *I nomina delle “materie” nella giurisprudenza costituzionale: spunti ricostruttivi*, cit., 59.

richiesto alla Regione di verificarne la compatibilità rispetto alle norme ambientali statali sopravvenute. In questi termini, la legislazione statale costituisce un limite “esterno” all’esercizio delle competenze regionali, nel senso costantemente ribadito dalla Corte costituzionale²⁰.

Altra e diversa questione, oggetto specifico delle riflessioni di questo contributo, è quella dell’ammissibilità – e degli eventuali limiti – di interventi normativi regionali in tema di gestione dei rifiuti. Per arrivare a qualche conclusione sul tema è bene partire dall’esame delle previsioni del d.lgs. n. 152 del 2006 che delineano il ruolo delle Regioni per poi confrontare il quadro legislativo con quello che risulta dalle coordinate costituzionali del riparto di competenze tra i diversi livelli di governo.

3.2 I compiti della Regione nella gestione dei rifiuti

L’art. 196 del d.lgs. n. 152 del 2006 affida alla Regione, oltre alla funzione pianificatoria, disciplinata dal successivo art. 199, la competenza alla “*regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi*”; un ambito di intervento, sostanzialmente normativo, dai confini ampi sebbene scarsamente definiti, a cui si aggiungono ulteriori attribuzioni, quali:

- la definizione di criteri per l’individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali statali, nonché la definizione dei criteri per l’individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento di rifiuti;
- l’adozione delle disposizioni in tema di acquisti verdi da parte dell’amministrazione regionale e di quelle locali²¹.

Il d.lgs. n. 205 del 2010 si è inserito in questo quadro restringendo gli spazi dell’autonomia regionale. Lo strumento utilizzato è quello del conferimento al livello di governo statale del potere di emanare tutta una serie di “linee guida” che incidono direttamente sulla disciplina delle più importanti attività di gestione dei rifiuti; in base alle nuove lett. *b-bis*) e *b-ter*) dell’art. 195 allo Stato spetta definire linee guida sui contenuti

²⁰ In termini espressi a partire dalla sent. n. 378 del 2007, sino alle più recenti n. 104 del 2008, n. 225 del 2009.

²¹ La Regione è altresì competente: al il rilascio delle autorizzazioni per gli impianti di recupero e smaltimento; alla delimitazione, nel rispetto dei criteri statali, degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati; alla promozione della gestione integrata dei rifiuti; all’incentivazione alla riduzione della produzione dei rifiuti ed al recupero degli stessi.

minimi delle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208, 215 e 216 e per le attività di recupero energetico dei rifiuti²².

Ad abilitare la Regione ad emanare norme generali e astratte in tema di rifiuti interviene anche la previsione generale dell'art. 3-*quinquies*, comma 2: *“Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali”*.

Non è difficile constatare come la legislazione statale in tema di rifiuti – ma lo stesso può dirsi anche per altri settori del diritto dell'ambiente²³ – concede espressamente alle Regioni uno spazio di intervento normativo diretto in campo ambientale, che si affianca al novero delle competenze “indirette” riconosciuto dalla Corte costituzionale. Per chiarire la natura di tale spazio diviene essenziale, a questo punto, confrontare il quadro che si ricava dalla legislazione statale con il riparto di competenze definito dalle norme costituzionali.

4. Lo statuto costituzionale e quello legislativo a confronto: l'emersione della potestà legislativa regionale attuativo-integrativa

Nel tentativo di cogliere le conseguenze più immediate dalla giurisprudenza costituzionale passata in rapida rassegna, pare di poter affermare che:

- le Regioni, pur legiferando nell'ambito delle proprie competenze, quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'energia, la valorizzazione dei beni ambientali, i trasporti pubblici locali, non possono introdurre norme in contrasto con la legislazione ambientale statale (tutela dell'ambiente come “limite”, sent. n. 378 del 2007, sino alla più recente n. 67 del 2011);
- le Regioni, sempre legiferando su oggetti riconducibili alle proprie competenze, possono pervenire a livelli di tutela ambientale più elevati (sent. n. 61 del 2009), ma con il limite del bilanciamento di interessi individuato da norme statali (sent. n. 241 del 2008);

²²In entrambi i casi sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997; si vedano anche le lett. *t*), *u*) e *v*) dello stesso art. 195.

²³ Si vedano ad esempio in materia di tutela delle acque dall'inquinamento gli articoli 124, comma 7 , e 170, comma 5.

- le Regioni non possono dettare una disciplina ambientale peculiare per il proprio territorio (sentt. nn. 186, 373 del 2010, 70 del 2011²⁴), ad esempio istituendo nuove funzioni amministrative (sent. n. 127 del 2010) ovvero allocando le funzioni ad un livello di governo diverso da quello individuato dallo Stato (sentt. nn. 29, 142, 254 del 2010, ma anche sent. 225 del 2009).

Quello appena descritto è lo statuto costituzionale della distribuzione di competenze tra Stato e Regioni che è sensibilmente diverso da quello che si ricava dalle disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006. Come già accennato, sul piano delle fonti legislative statali, infatti, le Regioni sono abilitate ad intervenire in ambito ambientale (segnatamente in tema di rifiuti, nei termini di cui al precedente paragrafo) secondo un'articolazione di competenze che ricalca il modello della potestà attuativa-integrativa, precedente alla l. cost. n. 3 del 2001²⁵; una competenza, si badi, i cui confini sono regolati dalla legge e, pertanto, priva di tutela costituzionale, che il legislatore statale può sempre ritrattare. Posto che le Regioni possono fare ciò che è consentito loro dalla legge statale, occorre chiedersi se la fonte statale sia abilitata a spogliarsi di parte della propria competenza a favore di quella regionale ovvero il carattere esclusivo della competenza legislativa, inteso in senso rigido, costituisca un limite anche per lo Stato²⁶.

E' quindi ammissibile una legislazione regionale ambientale integrativa e, ancor prima, una legge statale che la preveda?

All'indomani della revisione costituzionale del Titolo V parte della dottrina ha sostenuto che nella rinnovata autonomia legislativa regionale continuasse a trovare spazio la potestà attuativo-integrativa di cui al previgente art. 117, comma II, Cost.²⁷, anche come implicazione dell'art. 117, comma VI, Cost., inteso come delega di potere normativo in generale (non solamente potere regolamentare)²⁸. Per quanto attiene la tutela dell'ambiente, la possibilità di interventi normativi regionali abilitati da fonte statale, già considerata

²⁴ Il caso della sent. n. 373 del 2010 può essere assimilato a quello delle leggi regionali che prevedevano l'individuazione di aree non idonee all'installazione di impianti eolici senza attendere le linee guida statali di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentt. nn. 119 e 344 del 2010).

²⁵ M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica*, cit., 11.

²⁶ E quindi in ipotesi la Regione, ravvisandone l'interesse, possa ricorrere avverso una legge statale che le attribuisca compiti normativi, ovvero nell'ambito di un giudizio farsi questione di legittimità costituzionale di una norma regionale e, unitamente ad essa, di quella statale che ne costituisce la fonte.

²⁷ In particolare P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni* 2001, 1223-1224.

²⁸ R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2002, 367.

ammissibile in forza del modello astratto²⁹, è stata ribadita anche alla luce del contributo della giurisprudenza costituzionale³⁰.

In effetti conferme di questo orientamento sembrano venire proprio dalle più recenti pronunce del giudice delle leggi. Nella sent. n. 251 del 2009 la Corte, nel decidere sulle censure mosse dalle Regioni agli articoli 113, comma 1, e 114, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, parla espressamente di “*formulazione ambigua delle norme in questione, nelle quali vengono indistintamente accomunate funzioni normative e amministrative*” e limita l’operatività del prescritto parere ministeriale “*alla sola funzione amministrativa e non già anche a quella normativa*”, con ciò implicitamente ammettendone la legittima previsione da parte della fonte statale³¹.

Nella sent. n. 186 del 2010, relativa a norme regionali in tema di V.I.A., la Corte chiarisce che le Regioni sono tenute a “*mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell’ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA*”, la cui disciplina afferisce, senza dubbio, alla lett. s), dell’art. 117, comma II, Cost.³²; ancora, nei giudizi su leggi regionali in tema di aree protette, la Corte, pur evidenziando il mutamento del contesto costituzionale di riferimento, non ha mai messo in dubbio la perdurante legittimità costituzionale della l. n. 394 del 1991, anche quando prevede un intervento normativo regionale a tutela dell’ambiente³³.

Nella successiva sent. n. 234 del 2010 la Corte, riferendosi all’art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006 lo qualifica come “norma cedevole”, laddove autorizza le Regioni “*a prevedere forme diverse da quelle da esso stesso individuate per la scelta dell’organo al quale presentare la domanda di autorizzazione agli scarichi*”³⁴. Da ultimo, nella sent. n. 44 del 2011, sempre in tema di scarichi idrici, il giudice costituzionale parla apertamente di “*margini di intervento, che la disciplina nazionale pur rimette alle Regioni*” (par. 3.3. del *Considerato in diritto*).

²⁹ M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema»*, in *Questa rivista*, 13/06/2002, 9.

³⁰ M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*, cit., 29. L’autore richiama, in particolare, la sentenza n. 378 del 2007, par. 5 del *Considerato in diritto*, e la sentenza n. 12 del 2009, par. 2.4 del *Considerato in diritto*; *contra* P. MADDALENA, *L’interpretazione dell’art. 117*, cit., 16, che parla di “improbabile” competenza integrativa.

³¹ Par. 19.2 del *Considerato in diritto*.

³² Par. 3.2 del *Considerato in diritto*. Sulla riconduzione della disciplina della V.I.A. alla materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema si veda pure la sent. n. 225 del 2009.

³³ Vedi tra le più recenti, sent. n. 272 del 2009 e sent. n. 193 del 2010, in cui viene precisato come le funzioni di tutela debbano essere esercitate nel rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regione, vedi par. 2 del *Considerato in diritto*.

³⁴ Par. 2 del *Considerato in diritto*.

Sulla scorta di quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale, si può dunque ragionevolmente affermare che alle Regioni è consentito intervenire direttamente in campo ambientale nei casi, e secondo le modalità, stabilite dalla legge statale.

La competenza regionale diretta, a carattere attuativo-integrativo, costantemente praticata dal legislatore statale, come dimostrano la dottrina richiamata e la giurisprudenza rapidamente passata in rassegna si affianca alla competenza “indiretta”, fondata sui titoli di potestà legislativa concorrente e residuale delle Regioni.

Entrambe hanno fondamento costituzionale, ma differiscono per un carattere essenziale: i confini della competenza indiretta, sebbene non siano ancora nettamente definiti, godono di tutela costituzionale, in quanto espressione di un “*potere insito nelle stesse attribuzioni*” costituzionali delle Regioni; la competenza diretta, in quanto teoricamente riconducibile ad una delega di potere normativo, seppur ammessa dalla Costituzione, è lasciata nel suo concreto svolgimento alla discrezionalità del legislatore statale che in qualsiasi momento può decidere di ridurre, sino ad azzerare, gli spazi di potere normativo diretto delle Regioni³⁵.

C’è da chiedersi, a questo punto, come si collochi, nel quadro appena tracciato, l’art. 3-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, se cioè si tratti di una disposizione che abilita in via generale le Regioni ad emanare, direttamente in campo ambientale, norme più protettive rispetto alla disciplina statale ovvero si tratti di una previsione ricognitiva della potestà regionale di intervento indiretto, basata, secondo lo statuto costituzionale del riparto di competenze, sulla competenza legislativa di tipo concorrente o residuale.

La formulazione letterale della disposizione e ancor più la sua *ratio*, per come individuata dalla Corte costituzionale, sembrano far propendere per la seconda lettura, quella cioè di una sorta di previsione introdotta a “bilancio” della giurisprudenza costituzionale maturata sino al d.lgs. n. 4 del 2008 (la cui ambiguità ha contagiato, evidentemente, la scrittura della norma)³⁶. Si parla infatti di “forme di tutela giuridica dell’ambiente più restrittive” e non di “norme di tutela”, nel senso cioè di un possibile intervento sull’oggetto materiale “ambiente”, secondo l’espressione utilizzata dalla Corte, ma attraverso “forme”, ossia strumenti, modalità, garanzie che rinvergono titolo negli ambiti di potestà legislativa

³⁵ Il legislatore statale può intervenire sulla disposizione attributiva di potere normativo, modificandola o abrogandola, ovvero può decidere di occupare il campo prima lasciato alle Regioni con una propria regolamentazione della materia.

³⁶ In questo senso il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto correttivo, n. 3838 del 2007, disponibile su *Questa rivista*, par. 2.4.

propri delle Regioni³⁷. D'altro canto, il secondo comma va letto inscindibilmente con il primo (“*i principi contenuti nel presente decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell’ambiente su tutto il territorio nazionale*”): al di là della poca accortezza nella formulazione (perché solo i principi e non tutte le disposizioni?) la norma rievoca la teorica degli *standard* minimi e uniformi di tutela propria della giurisprudenza costituzionale e la Corte, in un perfetto gioco di sponda, nella sent. n. 314 del 2009 richiama l’art. 3-*quinquies* come norma che “*ribadisce*” la circostanza che la disciplina statale è “*concepita in vista della fissazione di prescrizioni minime di tutela ambientale*” (già divenuti livelli “*adeguati e non riducibili*” con la sent. n. 61 del 2009³⁸) che può essere incrementata con interventi delle Regioni che restino nell’ambito dell’esercizio delle loro competenze.

E’ pur vero che trattandosi di disposizione dalla formulazione ambigua, essa rimane, per sua stessa natura, maggiormente aperta a letture evolutive, laddove si rafforzi nella giurisprudenza costituzionale il riconoscimento della potestà regionale a carattere integrativo-attuativo nella materia “*tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*”.

³⁷ Di “*garanzie, per la popolazione e il territorio interessati*” parla di parere del Consiglio di Stato n. 3838/2007, cit. par. 2.4.

³⁸ Nella giurisprudenza più recente si riaffaccia l’idea della disciplina statale come fissazione di un livello uniforme di tutela (vedi sentt. n. 127 del 2010 e 67 del 2011), più che di un livello di tutela “*adeguato e non riducibile*”; d’altro canto se l’adeguatezza si intende come efficacia rispetto al fine della tutela diviene difficile comprendere il significato dell’attributo come criterio orientatore del riparto di competenza (perché una disciplina statale in quanto tale è adeguata allo scopo che persegue?). In casi sporadici l’adeguatezza è stata intesa, alla stregua dell’art. 118 Cost., come rispondenza tra dimensione statale dell’intervento e fini perseguiti (o secondo altra lettura, rispondenza tra dimensione statale dell’intervento e fenomeni regolati), in modo non dissimile da quanto accade per la materia “*tutela della concorrenza*”; in questo senso vedi sent. n. 249 del 2009, par. 11 del *Considerato in diritto*, per cui “*ogniquale volta sia necessario verificare, come nella specie, la legittimità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti, è necessario valutare se l’incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere il riparto costituzionale di cui al titolo V della parte II della Costituzione, oltre il limite della adeguatezza, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi*”.