



**QUALCHE SPUNTO SU AMBIENTE E AUTONOMIE SPECIALI.
NOTA A PRIMA LETTURA DI CORTE COST., SENT. N. 62 DEL 2008**

di

Antonio Borzi

(assegnista di ricerca in diritto costituzionale Uninettuno)

2 aprile 2008

1. Le questioni sottoposte al giudizio della Corte

Il ricorso proposto dallo Stato ha ad oggetto alcune previsioni in tema di gestione dei rifiuti contenute nella l.p. Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 («*La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo*»).

Un primo gruppo di censure riguarda:

- a) l'art. 19, comma 3, lett. *b*), che esclude dall'obbligo di compilazione del formulario i «*trasporti di rifiuti speciali che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi*». In questi casi il gestore dell'impianto di trattamento deve rilasciare una conferma scritta secondo le modalità fissate dalla Giunta provinciale;
- b) l'art. 20, relativo all'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali; in particolare il comma 2 che prevede l'introduzione di iscrizioni semplificate e di esenzioni;
- c) l'art. 24, in tema di autorizzazione e collaudo degli impianti di recupero e smaltimento rifiuti, che contempla l'autorizzazione provvisoria tacita dell'impianto («*con la presentazione della richiesta di autorizzazione*»).

Lo Stato ritiene che la Provincia resistente, introducendo un regime giuridico diverso da quello statale, stabilito dal d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. TU ambientale, artt. 193, 208 e 212), abbia violato i limiti che lo Statuto prevede per la competenza legislativa provinciale in

materia di igiene e sanità, in particolare quello dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e quello dei principi stabiliti da leggi dello Stato (art. 9, n. 10, dello Statuto della Regione Trentino – Alto Adige che richiama gli artt. 4 e 5).

Un secondo gruppo di disposizioni sottoposte al vaglio della Corte è costituito:

- d) dall'art. 3, comma 1, lett. w), che definisce «*materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche*» i «*rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a specifiche CECA, AISI, CAEF, UNI, EURO o ad altre specifiche nazionali ed internazionali*»;
- e) dall'art. 5, comma 1, lett. b), che attribuisce alla Giunta provinciale il potere di stabilire «*i materiali, le sostanze e gli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondaria, dei combustibili o dei prodotti individuati ai sensi della lettera a)*»; in forza della stessa previsione «*a questi materiali, sostanze e oggetti non si applica la normativa sui rifiuti, a condizione che il detentore non se ne disfi, non abbia l'intenzione o non abbia l'obbligo di disfarsene*»;
- f) dall'art. 7, comma 1, lett. b), che esclude dall'ambito di applicazione della legge provinciale «*le terre e le rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati, macinati*».

Il parametro invocato dallo Stato è, in questo caso, l'art. 117, comma I, Cost., in quanto le disposizioni impugnate sarebbero incompatibili con la nozione comunitaria di rifiuto, quale risulta dalla direttiva n. 2006/12/CE (che ha sostituito la precedente n. 75/442/CE) e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La Provincia di Bolzano sostiene l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza del ricorso.

Sotto il primo profilo, in replica alle censure relative all'inosservanza degli obblighi comunitari, viene eccepita la carenza d'interesse del ricorrente poiché la legge impugnata non avrebbe fatto altro che ricalcare in larga parte quella nazionale all'epoca vigente. Inoltre, l'atto introduttivo, oltre a non essere supportato da una sufficiente motivazione, non avrebbe correttamente individuato il parametro del giudizio di costituzionalità, omettendo di prendere in considerazione gli artt. 11 e 117, quinto comma, della Costituzione, nonché l'art. 9 dello Statuto con riferimento agli artt. 4 e 5.

Inammissibili sarebbero anche le censure fondate sulla violazione dei limiti statutari in quanto le previsioni impugnate troverebbero il proprio fondamento principale nella

competenza primaria in materia di “tutela del paesaggio” *ex art. 8, numero 6, dello Statuto*, parametro non considerato dallo Stato.

Dall’esistenza di tale competenza esclusiva («*con risvolti rispetto a numerose altre materie nelle quali alla Provincia autonoma è attribuita parimenti la competenza primaria*», quale l’urbanistica) deriverebbe l’infondatezza nel merito delle censure mosse col ricorso. A ciò va aggiunto – ad avviso della Provincia – che il testo di alcune disposizioni impugnate sarebbe pressoché identico a quello del d.lgs. n. 152 del 2006¹ e che, in alcuni casi, dal confronto tra regime provinciale e regime statale il primo apparirebbe più protettivo del secondo².

La difesa provinciale sostiene, infine, che la disciplina delle terre e rocce da scavo e delle materie prime secondarie per attività siderurgiche e metallurgiche sarebbe pienamente compatibile con i principi espressi dalla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit Oy*; sent. 11 novembre 2004, causa C-457/02, *Niselli*).

2. Il contenuto della decisione

Le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa provinciale vengono accolte limitatamente alle questioni che riguardano il regime delle materie prime da attività siderurgiche (*supra, sub d*) e delle c.d. materie prime secondarie *ab origine* (*supra, sub e*) per insufficiente motivazione del ricorso in ordine all’asserita necessità di dover esaminare le disposizioni impugnate «*in coordinamento tra loro*». Viene invece respinta la prospettazione della carenza di interesse dello Stato sull’impugnazione fondata sulla violazione dell’art. 117, comma I, Cost. Benché il regime statale delle terre e rocce da scavo sia stato modificato dal recente d.lgs. n. 4 del 2008 l’interesse dello Stato sussiste poiché le violazioni denunciate non riguardano la competenza statale in materia di ambiente, bensì l’osservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario che si impone anche alle Province autonome.

Le altre censure mosse dallo Stato vengono giudicate fondate.

La Corte individua i titoli di competenza legislativa cui afferiscono le previsioni della l.p. n. 4 del 2006 nelle materie “igiene e sanità”, “tutela del paesaggio” e “urbanistica”; la prima di potestà concorrente, le altre attribuite alla competenza esclusiva della Provincia³. D’altro canto – osserva il giudice delle leggi – la disciplina dei rifiuti si colloca nell’ambito

¹ Art. 19, comma 3, lettera *b*), della l.p. n. 4 del 2006 con riferimento all’art. 193, comma 4, del d. lgs. n. 152 del 2006

² Art. 24 della l.p. n. 4 del 2006 con riferimento all’art. 208 del d. lgs. n. 152 del 2006.

³ P. 7 del *Considerato in diritto*, par. 2 e penultimo.

della tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma II, lett. s), Cost. e «*lo statuto speciale conferma questa competenza esclusiva dello Stato, ma riserva alla competenza della Provincia alcuni segmenti della tutela ambientale. La competenza statale nella materia ambientale, infatti, si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex multis, sentenza n. 407 del 2002)*».

La legislazione ambientale statale, pertanto, si pone come limite alla disciplina che le Province autonome dettano nelle materie di propria competenza in quanto ad esse è precluso «*derogare o peggiorare il livello di tutela dell'ambiente stabilito dallo Stato*»; a ciò si aggiunge che le competenze statutarie devono rispettare i limiti di cui agli articoli 4 e 5 dello Statuto che, nelle questioni sottoposte al giudizio della Corte, sono stati violati sia per ciò che attiene le disciplina del formulario di trasporto dei rifiuti (*supra, sub a*)⁴, sia in tema di iscrizione all'Albo gestori (*supra, sub b*)⁵, sia in ordine alla disciplina autorizzatoria degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (*supra, sub c*)⁶.

E' fondata anche la prospettata violazione dell'ordinamento comunitario da parte della disposizione che esclude le terre e le rocce da scavo dall'applicazione delle norme in materia di rifiuti; la nozione comunitaria di rifiuto, così come interpretata dalla Corte di giustizia, vieta che il diritto nazionale possa stabilire esclusioni dal regime dei rifiuti di determinati materiali in via generalizzata e presuntiva.

3. La compatibilità delle previsioni regionali con la normativa comunitaria in tema di rifiuti

La sent. n. 62 del 2008 offre molti spunti di interesse a cominciare dalla questione, assai nota, del tentativo di sottrarre al regime giuridico dei rifiuti materiali che sono suscettibili di essere riutilizzati. La vicenda più significativa è quella dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2002, convertito nella l. n. 179 del 2002, recante un'interpretazione autentica della definizione di rifiuto che individuava le ipotesi in cui un residuo di produzione o di consumo riutilizzato nello stesso, analogo o diverso ciclo produttivo non dovesse essere considerato un

⁴ P. 8 del *Considerato in diritto*.

⁵ P. 9 del *Considerato in diritto*.

⁶ P. 10 del *Considerato in diritto*.

rifiuto⁷. Questa disposizione in alcuni casi è stata disapplicata dai giudici comuni sulla base del contrasto con le previsioni della direttiva n. 75/442/CE⁸, è stata oggetto di questione di legittimità costituzionale⁹, ed ha originato due pronunce della Corte di giustizia: la prima resa in sede pregiudiziale nel 2005¹⁰ e la seconda a seguito di un ricorso per infrazione contro l'Italia, il 18 dicembre 2007 (in causa C-263/05).

Di pari data è la sentenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto l'inadempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva rifiuti da parte dello Stato italiano con riferimento alle previsioni sulle terre e rocce da scavo introdotte nel 2001 (causa C-194/05)¹¹.

Ciò che rende le disposizioni sottoposte al giudizio della Consulta incompatibili col diritto comunitario sta nel fatto che l'esclusione *ex lege* dal novero dei rifiuti di determinati

⁷ Nel caso: a) di effettivo riutilizzo senza preventivo trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente; b) di effettivo riutilizzo previo trattamento senza che, tuttavia, si rendesse necessaria un'operazione di recupero ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997. L'art. 14, cit. è stato abrogato dal d.lgs. n. 152 del 2006.

⁸ Trib. Grosseto, 12 giugno 2003, in *Giut. Merito*, 12/2003, II, 2450, mentre G.i.p. Udine, ordinanza 16 ottobre 2002, disponibile su www.dirittoambiente.com ha disapplicato per contrasto con il reg. n. 259/93/CE in tema di spedizione transfrontaliera di rifiuti.

⁹ Con ord. n. 288 del 2006 la Corte ha rinviato gli atti ai giudici *a quibus* (Trib. di Terni e di Venezia) perché valutassero le modifiche apportate alla disciplina dalle previsioni del d.lgs. n. 152 del 2006. La vicenda ha riguardato anche i rottami ferrosi oggetto di specifiche previsioni contenute nell'art. 1, commi 25, 26, 27, 28 e 29 della l. n. 308 del 2004, anch'esse modificate dal TU ambiente. La q.l.c. sull'art. 14 è stata sollevata anche da Cass pen., sez. III, ord. 16 gennaio 2006, n. 1414, *Rubino*, su cui sia consentito il rinvio a A. BORZÌ, *Il rapporto tra ordinamento interno e comunitario nella vicenda rifiuti*, in *Ambiente*, 8/2006. Anche alcune disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, tra cui quella recante la definizione di sottoprodotto (art. 183, lett. n), sono state oggetto di questione di legittimità costituzionale e con l'ord. n. 83 del 2008 la Corte ha restituito gli atti al giudice *a quo* perché valutasse le modifiche apportate dal recente d.lgs. n. 4 del 2008.

¹⁰ Si tratta della sent. 11 novembre 2004, in causa C-457/02, disponibile sul sito www.curia.eu. Per un commento alla sentenza vedi: G. AMENDOLA, «Rifiuto»: non era autentica l'interpretazione italiana (Nota a Corte giust. Comunità europee, 11 novembre 2004, n. 457/02, Niselli), in *Foro it.*, 2005, IV, 16 e ss.; A. BIANCO – M. MEDUGNO, *La sopravvivenza dell'art. 14 l. 178/2002 all'interno dell'ordinamento italiano dopo la sentenza della corte di giustizia dell'11 novembre 2004* (Nota a Corte giust. Comunità europee, 11 novembre 2004, n. 457/02, Niselli), in *Riv. pen.* 2005, 457 e ss.; F. CAROLEO GRIMALDI – A. MAIO, *Ancora sulla nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna* (Nota a Corte giust. Comunità europee, 11 novembre 2004, n. 457/02, Niselli), in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2005, 156 e ss.; B. DI GIANNATALE, *La nozione di rifiuto e gli effetti della re-interpretazione autentica della Corte di giustizia*, in *Dir. pub. comp. ed europ.*, 2005, 497 e ss.; F. GIAMPIETRO, *La nozione comunitaria di rifiuto ed i suoi effetti penali: la corte Ce va oltre la sentenza «Niselli»*, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, 505 e ss.; M. MEDUGNO, *La corte di giustizia Ce torna a pronunciarsi sul recupero dei rifiuti e sulla definizione di rifiuto* (Nota a Corte giust. Comunità europee, 11 novembre 2004, n. 457/02, Niselli), in *Riv. ambiente e lav.*, 1/2005, 28 e ss.; V. PAONE, *La nozione di rifiuto tra diritto comunitario e diritto penale* (Nota a Corte giust. Comunità europee, 11 novembre 2004, n. 457/02, Niselli), in *Foro it.*, 2005, IV, 19 e ss. Sugli effetti della sentenza *Niselli* nell'ordinamento italiano sia consentito il rinvio a A. BORZÌ, *Interpretazione autentica, disapplicazione e giudizio di costituzionalità in una vicenda di contrasto tra diritto interno e ordinamento comunitario. A proposito della sentenza della Corte di giustizia, 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli*, in questa *Rivista*, n. 12/2005 e a ID., *Alcuni aspetti rilevanti della vicenda Niselli. E' percorribile la strada di una quaestio dell'art. 2 c.p.?*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del "favor rei". Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, Torino, Giappichelli, 2005, 117 e ss.

¹¹ Legge n. 93 del 2001, così come interpretata dalla l. n. 443 del 2001. Il regime è stato modificato dalla l. n. 306 del 2003 e dall'art. 186 del d.lgs. n. 152 del 2006, ma la CGCE non ha potuto tenere conto di queste disposizioni in quanto successive alla scadenza del termine fissato nel parere motivato. Sempre il 18 dicembre 2007 (causa C-195/05), la Corte di giustizia ha accertato l'infrazione dello Stato italiano anche con riferimento alla disciplina degli scarti animali utilizzati nell'industria agroalimentare e delle eccedenze di cucina destinate a strutture di ricovero di animali di affezione.

materiali crea una presunzione generale inaccettabile: *«appare quindi evidente che le disposizioni controverse fanno sorgere in realtà la presunzione che, nelle situazioni da esse previste, le terre e rocce da scavo (e più in generale «i materiali in questione») costituiscono sottoprodotti che presentano per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi»*¹². Questa evenienza può anche realizzarsi, ma non può esistere alcuna presunzione generale che valga ad escludere determinati materiali dal regime dei rifiuti una volta per tutte.

In altri termini, i materiali di cui trattasi possono non costituire rifiuti, ma questo deve essere verificato caso per caso¹³; il legislatore interno non può introdurre *«presunzioni juris et de jure che abbiano l'effetto di restringere l'ambito di applicazione della direttiva escludendone sostanze, materie o prodotti che rispondono alla definizione del termine «rifiuti» ai sensi della direttiva»*¹⁴. L'unico modo che lo ha lo Stato membro di restringere la portata applicativa della normativa sui rifiuti con riferimento a determinate tipologie di materiali è quella di operare nell'alveo dell'art. 2, par. 1 della direttiva. Le esclusioni dal novero dei rifiuti possono riguardare unicamente le categorie individuate dalla direttiva: *«ogni norma nazionale che limita in modo generale la portata degli obblighi derivanti dalla direttiva oltre quanto consentito dall'art. 2, n. 1, di quest'ultima travisa necessariamente l'ambito di applicazione della direttiva pregiudicando in questo modo l'efficacia dell'art. 174 CE»*; si tratta di un elenco che la Corte, per garantire le finalità della direttiva¹⁵ e l'applicazione dei principi di prevenzione e precauzione¹⁶, interpreta in modo molto rigoroso¹⁷.

E' necessario, inoltre, che l'esclusione avvenga in ragione dell'esistenza di *«un'altra normativa»* che, secondo l'interpretazione del giudice comunitario, ben può essere nazionale, purché: I) riguardi la gestione dei rifiuti, per cui opera l'esclusione, in quanto tali, e II) porti

¹² Sent. in causa C-194/05, p. 51; sent. in causa C-195/05, p. 50.

¹³ *«Alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia»*, sent. *Arco*, cit., p. 88.

¹⁴ CGCE, sent. 15 giugno 2000, *Arco Chemie Nederland e a.*, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, in *Racc.*, pag. I-4475, p. 42.

¹⁵ CGCE, sent. 28 marzo 1990, *Vessoso e Zanetti*, in cause riunite C-206/88 e C-207/88, in *Racc.*, pag. I-1461, p. 12.

¹⁶ Sent. *Arco*, cit., p. 39-40.

¹⁷ Per quanto riguarda le carogne e determinati rifiuti agricoli vedi sent. 1 marzo 2007, in causa C-176/05, *KVZ retec GmbH*, nonché sent. 16 dicembre 2004, *Commissione c. Regno unito*, in causa C-62/03 e quest'ultima sentenza anche per i rifiuti derivanti dalla prospezione di cave. La sentenza è disponibile sul sito www.curia.eu.

ad un livello di protezione dell'ambiente almeno equivalente a quello previsto dalla direttiva¹⁸.

4. L'ambiente e i limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali

Un altro aspetto della sentenza in commento che suscita interesse è quello che riguarda i rapporti tra autonomia legislativa ordinaria e autonomia speciale laddove vengano in discussione norme riferibili alla tutela dell'ambiente nonché, per utilizzare le parole della Corte, ad «alcuni segmenti della tutela ambientale»¹⁹.

In astratto i due sistemi dovrebbero immaginarsi come entità distinte²⁰, ciascuno con le proprie competenze ed i relativi limiti²¹, che dialogano per mezzo della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della l. n. 3 del 2001; due binari uniti da uno scambio che si attiva quando le disposizioni del Titolo V prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite alle Regioni speciali e Province autonome dalle norme statutarie²².

La sentenza in commento dimostra, tuttavia, come la linearità del modello astratto tenda ad offuscarsi alla prova dei fatti; se in alcuni casi la valutazione circa il maggior o minor favore accordato dalla l.cost. n. 3 del 2001 alle autonomie speciali non risulta affatto agevole²³, non sempre la Corte chiarisce quale sia il binario sul quale si stia muovendo per giudicare²⁴.

Il giudice delle leggi ha ravvisato nella contemporanea attribuzione di un medesimo ambito materiale alla competenza primaria statutaria e alla competenza residuale ordinaria

¹⁸ Vedi CGCE, sent. 11 settembre 2003, *AvestaPolarit*, in causa C-114/01, in *Racc.*, pag. I-8725 p. 61 nonché p. 52 in cui si afferma che “una legislazione nazionale non deve semplicemente riguardare le sostanze o gli oggetti in questione, ad es., da un punto di vista industriale, ma deve contenere disposizioni precise che organizzano la loro gestione come rifiuti”. Più di recente vedi anche sent. 8 settembre 2005, causa C-416/02, *Commissione c. Spagna*, p. 99 e sent. 8 settembre 2005, *Commissione c. Spagna*, in causa C-121/03, p. 69 nonché *Commissione c. Regno unito*, cit., p. 18.

¹⁹ P. 7 del *Considerato in diritto*, par. 4.

²⁰ Di inammissibile coesistenza tra i due regimi alternativi parla A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunciabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, 2257 e 2258.

²¹ Si tratta cioè di «forme di autonomia...da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione» (Cort. cost., sent. n. 103 del 2003, p. 2 del *Considerato in diritto*); sulla necessità di confrontare gli interi istituti vedi C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra «sistemi»*, in *Le Regioni*, 2003, 686-688.

²² G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA – G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 4, utilizza la metafora dei tre binari, includendo il regime di autonomia differenziata ex art. 116, comma III, Cost.

²³ Come dimostrano il caso del sistema di impugnazione delle norme siciliane e la vicenda dell'applicazione dell'art. 123 u.c. anche alle Regioni speciali, su cui rispettivamente, Corte cost., sent. n. 314 del 2003 e sentt. nn. 175 e 370 del 2006.

²⁴ Si veda sul punto A. BORZÌ – S. PAJNO, *La giurisprudenza costituzionale di interesse delle Regioni e degli enti locali*, in *Questa rivista*, n. 18/2007, 89 e ss.

un'ipotesi in cui la clausola di maggior favore determina l'applicazione alle Regioni speciali del regime comune, con il conseguente venir meno dei limiti dello Statuto e l'applicazione di quelli che derivano dalla potestà esclusiva dello Stato (sent. n. 274 del 2003)²⁵.

Questo orientamento, tuttavia, non sembra quello che emerge dalle pronunce in tema di prelievo venatorio relative ad interventi legislativi di Regioni speciali e Province autonome²⁶. Nella sent. n. 536 del 2002, il giudice delle leggi, dopo aver prospettato la tesi della riconducibilità della materia "caccia" alla competenza residuale delle Regioni ordinarie²⁷, non giunge all'incostituzionalità della disposizione impugnata per violazione del "limite indiretto" rappresentato dalla competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente²⁸, ma sembrerebbe giudicare avendo come parametro il limite statutario delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, nell'ambito dunque, del regime di autonomia speciale²⁹. Sul punto la pronuncia manifesta dei profili di ambiguità, poiché se è vero che il periodo venatorio fissato dallo Stato si impone (anche) alle Regioni speciali, «resta dubbio (...) nell'*iter* argomentativo della motivazione se tale ultimo limite operi *ex se* come limite statutario, ovvero quale *standard* fissato dallo Stato in esercizio della propria potestà esclusiva per la tutela dell'ambiente»³⁰.

Occorre chiedersi, pertanto, se la potestà legislativa delle Regioni speciali sia limitata dalla competenza dello Stato in materia ambientale se ed in quanto il suo esercizio produca norme qualificabili come *standard* uniformi di tutela sul territorio nazionale, come accade per

²⁵ Per le Regioni ordinarie «nelle materie di cui al quarto comma del nuovo art. 117 della Costituzione - valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in <<materie>> suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame), onde devono escludersi ulteriori limiti derivanti da leggi statali già qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale. Pertanto - ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - la particolare <<forma di autonomia>> così emergente dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle Regioni ordinarie si applica anche alle Regioni a statuto speciale, come la Sardegna, ed alle Province autonome, in quanto <<più ampia>> rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti», p. 3.2. del *Considerato in diritto*. Sul punto vedi S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005, 179; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2006, 127. Per P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, 93, il limite delle norme fondamentali delle grandi riforme economico sociali non troverebbe più applicazione per la potestà primaria delle Regioni speciali. Sugli altri profili della sent. n. 274 del 2003 vedi F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali*, in *Questa rivista*, n. 8/2003.

²⁶ Corte cost., sent. n. 536 del 2002 e sent. n. 227 del 2003.

²⁷ Una posizione esplicita sul punto giungerà solo con la sent. n. 332 del 2006.

²⁸ Secondo il riparto che vale per le Regioni ordinarie; l'espressione "limite indiretto" compare nella sent. n. 274 del 2003

²⁹ Il riferimento al limite statutario è ancora più esplicito nella sent. n. 227 del 2003.

³⁰ A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva*, cit., 2257. La mancanza di chiarezza degli argomenti attinenti alla comparazione tra regime speciale e ordinario è sottolineata anche da A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, 835. Per M. GORLANI, *La materia della caccia davanti alla corte costituzionale dopo la riforma del titolo v cost.: ritorna l'interesse nazionale e il "primato" della legislazione statale di principio?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, par. 7, afferma che la Corte «fonde in un unico enunciato, con qualche rischio di confusione, due regole logiche ed ermeneutiche che devono essere mantenute distinte».

le Regioni ordinarie, ovvero quando quella competenza esprima norme fondamentali di riforma economico sociale e/o principi della legislazione statale³¹.

Per tentare di fornire una risposta a questo interrogativo è necessario domandarsi se l'art. 117, comma II, lett. s) della Costituzione costituisca il fondamento della legislazione ambientale statale anche nei confronti delle Regioni speciali

Solo se si ammette che lo Stato legifera in materia ambientale sempre e comunque sulla scorta del secondo comma dell'art. 117 Cost. si può discutere se il titolo di intervento legislativo statale si manifesti nel suo risvolto di limite alla competenza legislativa (anche) delle Regioni speciali, nel modo in cui è stato interpretato dalla Corte (limite degli *standard* uniformi).

Non va dimenticato, infatti, che nel regime delineato dagli Statuti speciali il legislatore residuale è quello statale ed è in quest'ambito innominato di competenza che troverebbe fondamento la disciplina ambientale dello Stato.

Qualche spunto in proposito si trae dalla sent. n. 378 del 2007, esplicitamente richiamata dalla decisione che si annota.

Il giudizio ha ad oggetto alcune disposizioni della l.p. Trento n. 10 del 2004 che regolano, tra l'altro, il potenziamento e l'ampliamento delle discariche esistenti.

La pronuncia desta interesse sotto molteplici punti di vista, a cominciare dalla qualificazione giuridica dell'ambiente come «*bene della vita, materiale e complesso*»³², inquadrabile non solo come “valore”, ma anche come “materia” «*la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia della qualità degli equilibri delle sue singole componenti*»³³; la disciplina ambientale, chiarisce il giudice delle leggi, «*che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le*

³¹ A seconda che il fondamento della legislazione regionale sia un titolo di competenza primaria o concorrente.

³² P. 4 del *Considerato in diritto*. Di recente in dottrina P. MADDALENA, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007, 477 e ss e più in generale sull'argomento B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2001-2005; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007; G. COCCO – A. MARZANATI – R. PUPILELLA, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in M.P. CHITI – G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, Milano, Giuffrè, 2007, I, 157 e ss.; S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente – Diritto amministrativo* (voce), *Enciclopedia del diritto – aggiornamento*, Milano, Giuffrè, 2007.

³³ Sorge il sospetto che il richiamo all'ambiente come “materia”, prima ancora che come “materia trasversale” o come valore costituzionale, venga effettuato per giustificare la materialità del bene, nel senso che dal riconoscimento costituzionale dell'ambiente come titolo materiale si argomenta per rafforzare il carattere di *reità* dell'ambiente, attraverso una suggestione linguistica. In ogni caso il ruolo dello Stato ne esce rafforzato. La principale ricaduta della “ri-materializzazione” dell'ambiente, con proprie connotazioni oggettive, consiste nell'impossibilità di fondare le disposizioni provinciali su rifiuti e discariche sulla competenza statutaria in materia di “igiene e sanità”, al contrario di quanto avviene nella sent. n. 12 del 2007 e n. 62 del 2008.

Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato».

Benché le Regioni ordinarie e le autonomie speciali vengano accomunate nella sorte di doversi arrestare dinanzi alla disciplina ambientale statale, non può essere indifferente la circostanza che gli statuti speciali contemplino titoli di competenza esclusiva nonché materie di potestà concorrente diverse da quelle individuate dall'art. 117 Cost.: *«il primo problema che si pone nel presente giudizio è pertanto quello di stabilire se ci sia una competenza della Provincia autonoma nella materia di cui si discute, essendo noto che tutto ciò che gli statuti non riservano all'ente di autonomia resta attribuito alla competenza dello Stato, salvo quanto stabilito dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001».*

L'affermazione della Corte sembrerebbe avvalorare l'idea che laddove un'area di intervento legislativo non risulti imputabile ad uno specifico titolo statutario, essa sia da ricondurre alla competenza dello Stato, che si troverebbe così ad assolvere la funzione di legislatore residuale, a meno che non operi la clausola di maggior favore dirottando il riparto di competenza sul regime ordinario. E' quanto la Corte predica per il settore dei rifiuti che non può essere ricondotto né all'urbanistica né all'igiene e sanità, con la conseguenza che *«essi non possono che ricadere nella competenza dello Stato, in base ai sopra ricordati principi che regolano i rapporti tra Stato ed autonomie».* Lo Stato nei confronti delle Regioni speciali legifera in materia ambientale in quanto legislatore residuale? Non solo, ma anche, si potrebbe rispondere, tanto che è la stessa Corte ad avvertire *«peraltro, che la competenza dello Stato, come si è detto, è poi espressamente prevista dall'art. 117, comma secondo, lettera s), il quale parla di una competenza esclusiva in materia di “ambiente ed ecosistema”»*³⁴.

Il tema di quale sia il fondamento della legislazione statale ambientale nei confronti delle autonomie speciali non pare costituire una preoccupazione pressante della giurisprudenza costituzionale che dalla sent. n. 536 del 2002 alla sent. n. 62 del 2008 richiama quasi costantemente l'art. 117, comma II, lett. s) della Costituzione³⁵. Almeno sotto questo profilo un tratto del riparto ordinario di competenza legislativa sembra operare anche nei rapporti tra Stato ed autonomie speciali, con giustificazioni che possono far leva su diversi argomenti: la constatazione per cui il ribaltamento del criterio di competenza rappresenti uno dei profili di maggior favore per le Regioni, o al contrario, la tesi per cui la doppia

³⁴ P. 5 del *Considerato in diritto*.

³⁵ Tra le tante, sent. n. 536 del 2002, n. 62 del 2005, n. 51 del 2006, n. 378 del 2007, n. 380 del 2007.

enumerazione di materie, con i titoli di competenza primaria regionale ad arginare la pervasività delle materie trasversali, sarebbe più garantista per le Regioni speciali³⁶, nonché la presa d'atto che difficilmente potrebbe ipotizzarsi una legislazione ambientale *ad hoc* rivolta alle Regioni speciali³⁷. L'esistenza di una competenza enumerata del legislatore statale anche nei confronti delle Regioni speciali è spiegabile anche sul piano logico, una volta ammesso che anch'esse possano avvalersi della clausola di residualità di cui all'art. 117, comma IV, Cost.. Dinanzi ad una norma statale anche le Regioni speciali possono eccepire la violazione di una "materia" residuale – o più correttamente, a scapito della lettera della Costituzione – della propria area di residualità legislativa; se così è, discende da questo ragionamento che il titolo di intervento dello Stato non può che essere nominato, non essendo possibile che vi siano due legislatori generali (*rectius*, residuali) che operino senza riferirsi ad alcun *nomen*.

Resta da vedere se l'art. 117, comma II, lett. s), Cost., inteso come titolo di legislazione statale trascini con sé anche la sua qualità di limite per la legislazione delle autonomie speciali, o più correttamente, di parametro per valutarne la legittimità costituzionale.

In alcune pronunce il parametro ordinario, inteso come limite degli *standard* uniformi in materia di ambiente, non viene neppure evocato. E' il caso della sent. n. 12 del 2007 in cui si giudica della legittimità della norma sarda che pone il «*divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale*». La Corte individua il fondamento della legislazione della Regione Sardegna in tema di rifiuti nella competenza statutaria concorrente in materia di "igiene e sanità pubblica" e conclude per l'incostituzionalità del divieto perché in contrasto col principio fondamentale, ricavabile dalla legislazione statale (d.lgs. n. 22 del 1997 e ora d.lgs. n. 152 del 2006), che limita l'autosufficienza regionale alla gestione dei rifiuti urbani.

In altre ipotesi il parametro di giudizio è del tutto incerto, come nella sent. n. 62 del 2005 in tema di rifiuti radioattivi che, non a caso, ha rafforzato in dottrina l'idea della sopravvivenza del limite dell'interesse nazionale³⁸.

³⁶ S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 158-161.

³⁷ A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle Regioni speciali*, cit. 834.

³⁸ M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Ist. fed.*, 2005, 875 e ss; G. D'AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*; N. MACCABIANI, *L'acquis della sent. n. 62/2005: l'interesse nazionale (?) (Nota a Corte cost., 29 gennaio 2005, n. 62, Pres. Cons. c. Reg. Sardegna)*, in *Le Regioni*, 2005, 971 e ss; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione*

L'applicazione del limite degli *standard* uniformi, quale risulta dal titolo di competenza esclusiva statale, è avvertita come problematica nella sent. n. 398 del 2006 in cui la Corte dichiara infondate le censure mosse nei confronti di alcune disposizioni della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di valutazione ambientale strategica (VAS): «*non risultano pertanto violati né gli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia né l'art. 117, secondo e quinto comma, Cost., specularmene evocati dal ricorrente*» che, nota la Corte, «*pure ha omissis specifiche considerazioni sull'applicabilità del titolo V della parte seconda della Costituzione ad una Regione ad autonomia differenziata*»³⁹.

Di segno diverso sono le argomentazioni della Corte nella sent. n. 51 del 2006, relativa ad alcune previsioni sarde in tema di pianificazione paesaggistica. Una volta riconosciuto che la Regione Sardegna, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in materia di edilizia ed urbanistica, detiene il potere di intervenire anche in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale, il giudice costituzionale puntualizza che «*il legislatore statale conserva (...) il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, 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 materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia "edilizia ed urbanistica"*»⁴⁰. Sebbene la legislazione statale, come già si è ricordato, trova fondamento in ogni caso nella lett. s) dell'art. 117, comma II, Cost., i limiti che operano nei confronti delle Regioni speciali sono quelli ricavabili dagli Statuti: la disciplina di una materia trasversale si impone alle Regioni speciali in quanto è idonea ad integrare un limite statutario (principi fondamentali o norme delle grandi riforme).

aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, in *Forum dei Quaderni costituzionali*.

³⁹ P. 4.4. del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ P. 5 del *Considerato in diritto*. Prosegue la Corte: «*Invece, come questa Corte ha più volte affermato, il riparto delle competenze legislative individuato nell'art. 117 della Costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale*».

Senonché tali limiti sembrano destinati a confondersi o a fondersi con quello degli *standard* uniformi che opera nei confronti delle Regioni ordinarie: in questo la sent. n. 62 del 2008 si pone in chiave di ideale continuità con la n. 536 del 2002 poiché se inizialmente si afferma che la Provincia autonoma deve esercitare le proprie competenze nel rispetto dei limiti previsti dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, si finisce per riconoscere nelle disposizioni oggetto del ricorso un superamento degli *standard* di tutela uniforme emanati dallo Stato, secondo uno schema che è proprio dei giudizi che coinvolgono le Regioni ordinarie.

Si assiste, pertanto, ad una sovrapposizione delle due tipologie di limiti nei termini già evidenziati in dottrina che troverebbe nell'esigenza di un nucleo normativo minimo di salvaguardia statale la propria ragione giustificativa⁴¹.

Tale fenomeno spinge ad almeno due ordini di considerazioni a cui va premesso che la riproposizione nei confronti delle autonomie speciali dell'ordine di idee, divenuto ormai abituale⁴², dell'art. 117, comma II, lett. s), Cost. come riferibile ad una materia-trasversale che si traduce nel limite dei *standard* uniformi di tutela sembra funzionale al riconoscimento della capacità della legislazione emanata (anche) nelle materie di potestà statutaria di perseguire fini ambientali; obiettivo, questo, che può essere centrato anche senza alcun riferimento al titolo di cui all'art. 117 Cost., giacché la trasversalità passiva dell'ambiente deriva dall'essere esso un valore costituzionale, un'entità alla cui realizzazione devono tendere tutti gli enti della Repubblica⁴³.

Ad ogni modo si assiste alla confusione tra i due ordini di limiti di cui si diceva che da un lato può aiutare a comprendere meglio il regime costituzionale delle Regioni ordinarie in ambito ambientale e dall'altro si pone in rapporto di difficile convivenza con l'esplicita negazione che più ampie forme di autonomia potrebbero derivare alle Regioni ordinarie dall'applicazione dell'art. 10 della legge

⁴¹ In questi termini G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, 52. Sulla conversione del limite delle materie trasversale in quello delle grandi riforme A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle Regioni speciali*, cit. 834, mentre nota come il limite della grandi riforme può «tornare a farsi pesantemente valere a carico dell'autonomia, agganciandosi alle competenze «trasversali» dello Stato» A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in *Foro it.*, 2004, V, 58. Di conversione dei limiti statutari in limiti di "sistema" parla G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1129.

⁴² L'espressione è di M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., 72 e rende bene l'idea di come le argomentazioni della Corte assumano talvolta il tono di un *refrain* scontato anche se non necessario.

⁴³ A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, 21.

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)⁴⁴.

Sotto il primo profilo, infatti, si potrebbe essere portati a pensare che, in ambito ambientale, il rapporto tra lo Stato e la competenza funzionale delle Regioni ordinarie si atteggi alla stessa stregua di quello che stringe Stato e Regioni speciali, nel senso che tutto ciò che è concesso alle seconde, in termini di legislazione interferente con ambiti normativi già occupati dalla produzione statale, andrebbe riconosciuto anche alle prime; ciò, tuttavia, mal si concilia con la mancata operatività della clausola di maggior favore, che lascia intendere come la posizione delle Regioni ordinarie debba postularsi in ogni caso come deteriore rispetto a quella delle Regioni speciali.

Detto in altri termini, a meno di non affermare che la portata dei limiti statutari e quella del limite degli *standard* uniformi di tutela, in quanto coincidenti, pongono le Regioni tutte sullo stesso piano (e in caso di “parità” non opera l’art. 10 Cost.), la confusione tra il regime ordinario e quello speciale, che appare dalla lettura della sent. n. 62 del 2008, andrebbe corretta a favore di argomentazioni che chiariscano quale sia la posizione delle autonomie speciali nei confronti dello Stato in ambito ambientale e cosa esse siano in grado di fare che non sarebbe consentito alle Regioni ordinarie.

Resta naturalmente tutta la vaghezza del limite degli *standard* uniformi, la cui interpretazione può andare dal riconoscimento di una competenza regionale di tipo funzionale⁴⁵, basata sui titoli di competenza concorrente e residuale, sino all’affermazione di una delimitazione della competenza statale tale da consentire alla Regioni di legiferare direttamente a tutela degli equilibri ecologici, in settori di disciplina tradizionalmente afferenti al diritto ambientale, purché non si derogino *in peius* le scelte operate dallo Stato⁴⁶.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 380 del 2007, p. 2.1. del *Considerato in diritto* nonché sent. n. 62 del 2005 p. 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ La Corte ha ammesso «la possibilità che leggi regionali, emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella “residuale” di cui all’art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale» (sent. n. 307 del 2003) e il riconoscimento in capo allo Stato della competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell’ambiente è avvenuto «in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale» (sent. n. 62 del 2005, ma vedi anche sent. n. 247 del 2006 e sent. n. 380 del 2007)

⁴⁶M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell’ambiente”*, in *Questa Rivista*, 153.

La giurisprudenza costituzionale più recente rende più arduo sostenere questa tesi⁴⁷. La tendenza che si registra, infatti, è quella della riaffermazione della specificità e dell'autonomia dell'interesse ambientale⁴⁸, che si è evoluta, con la sent. n. 378 del 2007, nella “ri-materializzazione” dell'ambiente⁴⁹ il cui oggetto è costituito dall'equilibrio ecologico nel suo complesso nonché nella tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti.

⁴⁷ Si tenga presente che la giurisprudenza costituzionale ha già escluso un intervento anche *in melius* delle Regioni laddove si tenda ad incidere sull'equilibrio tra plurimi interessi così come determinato dallo Stato, es. sent. nn. 307 del 2003 e 331 del 2003 in tema di elettromagnetismo.

⁴⁸ Come ha di recente sottolineato la Corte «*sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni*» (sent. n. 367 del 2007, ma vedi anche ord. n. 144 del 2007). Già nella giurisprudenza anteriore alla l.cost. n. 3 del 2001 la Corte aveva rifiutato tesi panurbanistiche, sentt. n. 59 del 1985 e nn. 151, 152, 153 del 1986.

⁴⁹ L'espressione richiama F.BENELLI, *La “smaterializzazione delle materie”*, Milano, Giuffrè, 2006. Vedi *supra*, nota 33.