



13 MAGGIO 2020

La Corte costituzionale davanti alle
“questioni tecniche” in materia di
tutela dell’ambiente

di Marcello Cecchetti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Sassari

La Corte costituzionale davanti alle “questioni tecniche” in materia di tutela dell’ambiente^{*}

di **Marcello Cecchetti**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Sassari

Abstract [It]: L’Autore muove dalla premessa secondo cui nella materia della tutela dell’ambiente politica e scienza costituiscono un binomio inscindibile, con l’effetto di far sì che la produzione pubblica del diritto dell’ambiente consista quasi sempre in un’attività di “normazione tecnica”, ossia nella produzione di regole giuridiche elaborate sulla base o in funzione di presupposti e di dati conoscitivi di natura “tecnico-scientifica”. Su questa base il contributo analizza la giurisprudenza costituzionale in materia, con l’intento di individuare le ragioni in grado di spiegare la sostanziale estraneità delle questioni tecniche ambientali nelle decisioni del Giudice delle leggi italiano e di formulare alcune ipotesi valutative sul carattere fisiologico o patologico di tale fenomeno.

Abstract [En]: The Author moves from the premise that in environmental protection field politics and science constitute an inseparable combination, so that the public production of environmental law nearly always consists of a “technical regulation” matter; that is, legal rules are developed on the basis or according to assumptions and cognitive data of a “technical-scientific” nature. On this basis, the essay examines Constitutional Court precedents in this subject matter, in order to identify the reasons why the environmental technical issues are unknown to the decisions of the Italian Judge of the Laws, formulating some evaluative hypothesis on the physiological or pathological nature of this phenomenon.

Sommario: 1. Alcune indispensabili premesse di contesto. 2. La sostanziale estraneità delle questioni tecniche ambientali nelle decisioni della Corte costituzionale e il problema delle ragioni atte a spiegare tale fenomeno. 2.1. L’assoluta prevalenza nei giudizi costituzionali in materia ambientale di questioni incentrate sulla distribuzione dei poteri, anziché sul contenuto dei poteri. 2.2. La “dottrina” dei limiti del sindacato del Giudice costituzionale sulle questioni tecniche sottese alla normativa ambientale. 2.3. Le “riserve di amministrazione” ricavabili dalla legislazione statale come limite al contenuto tecnico-scientifico della legislazione regionale. 2.4. La “fuga” del Giudice costituzionale dalle questioni tecniche ambientali rilevanti per il sindacato di costituzionalità. 3. Considerazioni conclusive.

1. Alcune indispensabili premesse di contesto

Per impostare correttamente una riflessione sulle modalità con cui il Giudice costituzionale italiano si relaziona con le questioni tecniche in materia di tutela dell’ambiente, è necessario, innanzitutto, comprendere preliminarmente che cosa debba intendersi con l’espressione “questioni tecniche” *in subiecta materia*, chiarendo altresì quale ruolo tali “questioni” assumano con specifico riferimento alle politiche ambientali e, in particolare, alla produzione pubblica del diritto nella materia della tutela dell’ambiente,

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione dal titolo *Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”: la materia ambientale*, svolta il 10 aprile 2019 nell’ambito del ciclo di incontri sulla giurisprudenza costituzionale tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino nell’a.a. 2018-2019, destinata al volume M. LOSANA, V. MARCENÒ (a cura di), *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino, Università degli Studi di Torino, 2020.

considerato che proprio la legislazione costituisce l'oggetto principale del sindacato di costituzionalità affidato a colui che, per l'appunto, è conosciuto come "Giudice delle leggi".

A questi fini, è indispensabile prendere le mosse da una prima constatazione: nel campo della tutela ambientale il rapporto tra politica/azione pubblica, da un lato, e scienza/tecnica, dall'altro, costituisce un binomio inscindibile ed è ormai acquisizione consolidata degli ordinamenti giuridici più evoluti. Se si guarda, ad esempio, al modello dell'ordinamento sovranazionale europeo, non è difficile identificare gli elementi fondamentali che rendono ragione della necessaria e permanente interazione tra "politica" e "scienza" in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi. Nei trattati europei, infatti, per un verso si configura senza equivoci il c.d. "approccio per politiche", in luogo di quello – più arcaico e assolutamente inadeguato – "per situazioni giuridiche soggettive", che deve caratterizzare l'intervento dei pubblici poteri nella materia in questione¹; per altro verso, tuttavia, sono parimenti inequivoche le epifanie esplicite da cui si ricava l'indispensabilità del fondamento e/o del contenuto "tecnico-scientifico" delle politiche ambientali, a partire dai principi di precauzione, prevenzione e correzione alla fonte², nonché da almeno due dei c.d. "parametri" di cui le istituzioni dell'Unione devono sempre necessariamente tenere conto

¹ Si vedano, al riguardo, le basi giuridiche dell'intervento delle istituzioni europee nella materia ambientale contenute nell'art. 3, par. 3, del TUE e nell'art. 191, par. 1, del TFUE, nonché – con specifico riferimento all'impostazione volta a privilegiare decisamente l'approccio "per politiche" anziché il riconoscimento diretto di situazioni soggettive di livello "costituzionale" – l'art. 11 del TFUE e l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, laddove appare estremamente significativo che, proprio nella sede deputata a riconoscere i diritti fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, all'art. 37, intitolato alla «*Tutela dell'ambiente*», si sia avvertito il bisogno di confermare che quest'ultima non può prescindere dall'approccio "per politiche" – ossia, in sintesi estrema, da un approccio che richiede la indispensabile mediazione della legislazione e dell'amministrazione prima di consegnare gli interessi meritevoli di tutela nelle mani dei giudici – limitandosi a ribadire quanto già ricavabile dalle disposizioni generali dei trattati sopra richiamate: «*Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*».

² Tali principi, com'è noto, sono espressamente elencati nell'art. 191, par. 2, TFUE, quali altrettanti "fondamenti" della politica dell'Unione in materia ambientale. Solo per richiamare, tra questi, l'esempio più significativo, si pensi alle frontiere aperte dal *principio di precauzione* e dalla sua attitudine a imporre che la politica ambientale venga rivolta non soltanto alla prevenzione dei danni all'ambiente riconducibili con certezza a determinate attività, ma anche al governo dei rischi individuati che risultino, pur tuttavia, connotati da incertezza scientifica, con ciò rendendo giuridicamente necessario il governo dinamico di tali situazioni di incertezza mediante la combinazione in un unico processo decisionale "permanente" di valutazioni tecnico-scientifiche (quali quelle sul rischio incerto) e di valutazioni prettamente politiche (quali quelle sul grado di accettabilità di tale rischio da parte delle collettività potenzialmente esposte). Al riguardo, in questa sede, non si può che rinviare alla tuttora attualissima Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000 – COM (2000) 1 *final*, nella quale vengono forniti alcuni orientamenti essenziali – in buona parte confermati e sviluppati nella specifica Risoluzione approvata dal Consiglio europeo di Nizza il 9 dicembre 2000 e ampiamente fatti propri anche a livello giurisprudenziale – circa gli strumenti e le modalità per una corretta applicazione del principio di precauzione nei casi di adozione di decisioni pubbliche collegate alla limitazione e alla gestione dei rischi caratterizzati da incertezza scientifica; si veda, inoltre, volendo, M. CECCHETTI, *Principio di precauzione e produzione pubblica del diritto. La funzione normativa di fronte alle sfide del "governo" dell'incertezza scientifica*, in G. GUERRA, A. MURATORIO, E. PARIOTTI, M. PICCINNI, D. RUGGIU (a cura di), *Forme di responsabilità, regolazione e nanotecnologie*, Bologna, 2011, pp. 121-158, e *ivi* l'ampia bibliografia citata.

nella predisposizione della propria politica in materia ambientale, ovvero i “dati scientifici e tecnici disponibili” e l’analisi “costi-benefici”³.

All’interno della cornice disegnata dall’inscindibilità del binomio politica/scienza si innesta poi una seconda, doverosa, constatazione: se è vero, infatti, che le politiche ambientali non possono fare a meno di “conformare” i comportamenti umani mediante la introduzione tanto di regole vincolanti quanto di regole incentivanti, è del tutto evidente che, in questa materia, la produzione pubblica di norme giuridiche è strumento irrinunciabile, ancorché certamente non esclusivo. Ciò che più rileva ai fini dell’odierna riflessione, però, è che tali norme giuridiche – in forza e in ragione del binomio inscindibile cui si è fatto cenno – finiscono quasi sempre (e salvo rare eccezioni) per trovare fondamento e/o assumere contenuti di natura “tecnico-scientifica”, richiedendo che nella loro produzione sia sempre assicurata e adeguatamente valutata l’acquisizione degli apporti dei saperi specialistici delle c.d. “scienze dure”. Se si accoglie, ancorché in via meramente stipulativa e ai soli fini della trattazione del tema che ci occupa, una nozione di “normazione tecnica” misurata sulle predette caratteristiche (e, dunque, come produzione pubblica di norme giuridiche a contenuto e/o fondamento tecnico-scientifico)⁴, è senz’altro possibile affermare, senza timore di smentita, che la produzione pubblica del diritto dell’ambiente consiste pressoché sempre – e, soprattutto, nei suoi contenuti più tipici e qualificanti – in un’attività di “normazione tecnica”, ossia nella produzione di “regole tecniche” in senso stretto, ovvero di regole giuridiche elaborate sulla base o in funzione di presupposti e di dati conoscitivi di natura “tecnico-scientifica”. Detto in altri termini – e in estrema sintesi – non ci si può occupare del diritto ambientale se non facendo i conti con le elaborazioni delle c.d. “scienze dure”; il diritto dell’ambiente di produzione pubblica non è un diritto che possa considerarsi frutto esclusivo del “dominio” della volontà politica, ma è un diritto che ha sempre bisogno di fondarsi sui saperi “tecnico-scientifici”, ossia sul “dominio” della conoscenza (certa o incerta che sia) che è prerogativa di tali saperi e che da questi il decisore pubblico è chiamato costantemente ad attingere.

³ Tali “parametri” sono elencati nell’art. 191, par. 3, TFUE, il quale contempla espressamente la necessità che la politica ambientale dell’Unione sia sempre parimenti fondata sulla considerazione dei «*dati scientifici e tecnici disponibili*» e delle «*condizioni dell’ambiente nelle varie regioni dell’Unione*», su un’analisi preventiva costi/benefici, ossia «*dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall’azione o dall’assenza di azione*», nonché sulla valutazione «*dello sviluppo socioeconomico dell’Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni*».

⁴ Sulla nozione di “regola tecnica” in senso proprio o “norma tecnica pubblica” come «*atto normativo cogente, perché assunto nella forma dell’atto-fonte dell’ordinamento giuridico, che presenta un contenuto pienamente ricavato da specifiche tecniche prodotte da organi esterni dotati di competenze specialistiche*», si veda, da ultimo, A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. 87 ss.

2. La sostanziale estraneità delle “questioni tecniche” ambientali nelle decisioni della Corte costituzionale e il problema delle ragioni atte a spiegare tale fenomeno

In un contesto quale quello che si è appena descritto, si potrebbe facilmente essere indotti a ritenere che la necessità di affrontare e risolvere le “questioni tecniche” in materia di tutela dell’ambiente costituisca uno dei compiti principali del nostro Giudice costituzionale, soprattutto nell’ambito delle sue funzioni di sindacato sugli atti legislativi che intervengono nella materia in questione, anche in considerazione del dato squisitamente quantitativo – ma di estremo rilievo – che proprio in questa materia consente di annoverare non meno di 500/600 pronunce complessivamente rese negli ultimi quattro decenni.

La realtà, tuttavia, è ben diversa. L’analisi di questa assai cospicua mole giurisprudenziale rivela, senza ombra di possibile dubbio, come la Corte costituzionale non entri mai nel merito delle “questioni tecniche” sottese alle normative di volta in volta sottoposte al suo scrutinio.

La riflessione che ci si propone in questa sede, però, non può certo arrestarsi qui, limitandosi alla presa d’atto che le decisioni del nostro Giudice costituzionale non affrontano mai le “questioni tecniche” in materia di tutela dell’ambiente. Occorre, evidentemente, provare a individuare le ragioni che possano spiegare un simile fenomeno e, soprattutto, verificare se tali ragioni consentano di ritenere che si tratti di un fenomeno del tutto “fisiologico” – non potendosi ascrivere ai compiti propri della giurisdizione costituzionale l’estensione del sindacato che le è proprio alle questioni tecniche sottese alla legislazione ambientale (o all’amministrazione degli interessi rivolti alla tutela dell’ambiente, nel caso dei conflitti) – ovvero, al contrario, se il fenomeno costituisca un segnale rivelatore di alcune criticità da addebitare peculiarmente al nostro sistema di giustizia costituzionale o, più in generale, ai nostri modelli di produzione pubblica del diritto dell’ambiente.

Se, dunque, ci si pone nell’ottica di identificare le possibili cause della sostanziale assenza di qualunque sindacato, da parte della Corte costituzionale, sulle “questioni tecniche” nell’ambito dei giudizi di costituzionalità degli atti legislativi (o dei giudizi sui conflitti di attribuzione) in materia ambientale, mi pare che l’esame della giurisprudenza consenta di individuare – tra le decisioni rilevanti (ossia tra quelle in cui le questioni di legittimità costituzionale o di delimitazione delle sfere di potere sottoposte allo scrutinio della Corte coinvolgevano, almeno potenzialmente, contenuti normativi o atti amministrativi direttamente connessi a dati “tecnico-scientifici”) – almeno quattro distinte tipologie di pronunce, alle quali riferire altrettante possibili cause giustificative del fenomeno che qui ci si propone di indagare.

2.1. L'assoluta prevalenza nei giudizi costituzionali in materia ambientale di questioni incentrate sulla distribuzione dei poteri, anziché sul contenuto dei poteri

In primo luogo e in un'ottica più generale, si può partire da un dato empirico (ancorché, di per sé solo, piuttosto approssimativo), osservando che il tipo di giudizi costituzionali di cui la Corte italiana viene investita nella materia della tutela dell'ambiente sono, in larghissima prevalenza, i giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale e i conflitti intersoggettivi; nel complesso, infatti, in questa materia, i giudizi di legittimità costituzionale promossi in via incidentale dai giudici comuni, a prescindere dal merito e dalla tipologia delle questioni sollevate, rappresentano una percentuale assai ridotta (circa 1 giudizio su 5).

Da ciò discende una conseguenza di non scarso rilievo per il tema che si affronta, ossia che le questioni ambientali vengono portate all'attenzione del Giudice costituzionale quasi sempre in giudizi in cui si controverte del riparto di competenze tra gli enti territoriali della Repubblica, ovvero della distribuzione sul territorio dei poteri per come stabilita dalle norme costituzionali, anziché del contenuto dei poteri in concreto esercitati. In altri termini, le controversie che la Corte costituzionale è chiamata a risolvere in materia ambientale non richiedono quasi mai – almeno nella stragrande maggioranza dei casi – un sindacato di merito sulla normativa tecnica o sul presupposto tecnico-scientifico dell'esercizio di un potere normativo (o amministrativo); le questioni tecniche ambientali, dunque, non sono quasi mai il cuore del *thema decidendum* dei giudizi costituzionali.

In questo senso, mi pare che possano risultare estremamente significativi – e, addirittura, emblematici di quanto appena osservato – i casi decisi con le sentenze nn. 307/2003, 62/2005 e 116/2006, tutti concernenti interventi legislativi aventi ad oggetto questioni tecnico-scientifiche ambientali di notoria complessità, i quali, però, venivano sottoposti al sindacato di costituzionalità nell'ambito di giudizi promossi in via principale, dallo Stato o dalle Regioni, per la corretta delimitazione delle rispettive sfere di competenza legislativa e che, proprio per tale ragione, hanno consentito al Giudice delle leggi di limitare il proprio giudizio a tali profili, senza necessità di addentrarsi nel merito “tecnico” delle scelte operate dal legislatore (statale o regionale) di volta in volta censurato.

La sentenza n. 307/2003, com'è noto, costituisce ancora oggi una sorta di decisione-quadro sul tema dell'elettromagnetismo e aveva ad oggetto le impugnative di alcune leggi regionali che avevano preteso di stabilire standard di tutela più rigorosi e maggiormente cautelativi per la salute e per l'ambiente di quelli già fissati dal legislatore statale con la legge-quadro n. 36 del 2001, all'esito di una complessa istruttoria parlamentare specificamente (e anche “insolitamente”) dedicata alla ponderata valutazione dei molteplici aspetti di natura tecnico-scientifica che caratterizzano la materia. La Corte costituzionale, investita delle questioni di costituzionalità delle normative regionali, si è correttamente limitata a stabilire solo cosa

possono fare le Regioni e cosa può fare lo Stato nella materia in questione, ripartendo una volta per tutte le rispettive potestà normative, senza alcun bisogno di verificare in concreto se le norme – statali o regionali – contenenti gli standard di tutela dall'elettromagnetismo risultassero o meno corrette e adeguate (o anche solo proporzionate) dal punto di vista dello stato di elaborazione delle conoscenze tecnico-scientifiche nel settore considerato.

In termini del tutto analoghi, la sentenza n. 62/2005 definisce i giudizi attivati con le impugnative “incrociate”, rispettivamente promosse dallo Stato – nei confronti delle leggi di alcune Regioni (Sardegna, Basilicata e Calabria) – e dalla Regione Basilicata – nei confronti del decreto legge n. 314 del 2003 (come convertito in legge) – in materia di stoccaggio in sicurezza dei rifiuti radioattivi e, in particolare, di individuazione/localizzazione di siti idonei alla realizzazione di un deposito nazionale per tale tipologia di rifiuti. Anche in questo caso, del tutto correttamente (considerate le questioni controverse), la Corte non ha avuto alcuna esigenza di entrare nella complessità delle questioni tecniche sottese alle scelte dei legislatori censurati, potendo agevolmente limitare la propria decisione alla definizione dei criteri di riparto delle competenze costituzionali dei soggetti in gioco e, su tali basi, dichiarare l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali che pretendevano di “denuclearizzare” i rispettivi territori, ma anche la parziale illegittimità costituzionale del decreto legge statale, nelle parti in cui non aveva previsto una forma di partecipazione della Regione territorialmente interessata al procedimento di validazione del sito e al procedimento di approvazione dei progetti finalizzati alla realizzazione del deposito nazionale dei rifiuti radioattivi.

Infine, la sentenza n. 116/2006, che definisce il giudizio promosso dalla Regione Marche avverso il decreto legge n. 279 del 2004 (come convertito in legge), in materia di organismi geneticamente modificati e, in particolare, di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica; materia, questa, particolarmente significativa dell'interazione necessaria tra scienza e politica in campo ambientale, soprattutto per i paradigmatici profili di incertezza scientifica in presenza dei quali dovrebbe assumere piena operatività quel principio di precauzione, con i suoi corollari⁵, non a caso espressamente evocato dalla Regione ricorrente tra i parametri della denunciata illegittimità costituzionale dell'intervento legislativo statale. Ciò nondimeno, anche in questo giudizio l'oggetto del contendere si risolveva nella rivendicazione di una potestà legislativa asseritamente violata; e la Corte, con una decisione sostanzialmente “salomonica”, si è limitata a individuare la corretta linea di confine tra ciò che spetta al legislatore statale in forza del titolo di competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e del titolo di competenza concorrente in materia di tutela della salute (ossia l'affermazione del principio di

⁵ Cfr., *supra*, nt. 2.

coesistenza tra le colture transgeniche e le forme di agricoltura convenzionale e biologica) e ciò che, al contrario, spetta al legislatore regionale in forza della competenza residuale in materia di agricoltura (ossia la disciplina della coltivazione a fini produttivi), ancorché nel rispetto del menzionato principio fissato a livello statale.

2.2. La “dottrina” dei limiti del sindacato del Giudice costituzionale sulle questioni tecniche sottese alla normativa ambientale

La spiegazione più evidente e addirittura esplicita delle ragioni che spingerebbero – in tesi, addirittura “doverosamente” – il Giudice costituzionale a non entrare nel merito delle questioni tecniche sottese alle scelte del legislatore in materia ambientale è rinvenibile nelle sentenze n. 85/2013 e 58/2018 sul c.d. “caso ILVA”. Si tratta, non a caso, di pronunce con le quali sono stati definiti giudizi promossi in via incidentale da giudici comuni ma che, come è stato perspicuamente osservato fin da subito, avevano la sostanza di conflitti tra poteri dello Stato e imponevano alla Corte, in definitiva, di tracciare la corretta linea di confine tra il potere politico-amministrativo e il potere giudiziario⁶. I casi, poi, si rivelavano estremamente significativi per il tema che qui si affronta, giacché i giudici rimettenti contestavano la violazione da parte del legislatore nazionale dei diritti fondamentali alla salute e all’ambiente salubre, nonché dei connessi limiti costituzionali alla libertà di iniziativa economica privata, finendo con ciò, in buona sostanza, per chiedere al Giudice delle leggi di sindacare il “merito tecnico” delle scelte legislative asseritamente ritenute non efficaci a garantire in modo adeguato la tutela dei diritti fondamentali evocati.

Di fronte a simili prospettazioni, la Corte ha esplicitato in termini estremamente puntuali e argomentati la propria “dottrina” riguardo alla posizione che deve assumere il Giudice costituzionale nell’affrontare le questioni ambientali che gli siano sottoposte, con l’effetto di rigettare le censure sollevate, nel primo caso, e di accoglierle, nel secondo.

Questi i passaggi logici di tale “dottrina”, come analiticamente ricostruita nella sentenza n. 85/2013:

- posto che le Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee richiedono *«un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi (...) il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore*

⁶ Così V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, il quale, richiamando i casi delle sentenze n. 150/1981, n. 70/1985 e n. 121/1999, fa giustamente notare come i precedenti più specifici di questa decisione «si trovano nelle pronunce, rese in giudizi per conflitto, in cui la Corte ha censurato, su iniziativa del Governo o della Regione, atti giudiziari che presentavano la caratteristica di sostituire o sovrapporre le proprie valutazioni a quelle dell’autorità amministrativa competente a provvedere su temi che coinvolgono la tutela dell’ambiente o della salute» (cfr. pp. 3-4).

nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»⁷;

- nel caso di specie, *«l'autorizzazione al proseguimento dell'attività produttiva [dello stabilimento ILVA] è subordinata (...) all'osservanza delle prescrizioni dell'ALA riesaminata»* e tale richiamo operato dalla norma censurata *«ha il valore di costante condizionamento della prosecuzione dell'attività produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale»*. Dunque *«il procedimento che culmina nel rilascio dell'ALA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione»⁸;*
- l'atto autorizzatorio adottato a conclusione del predetto procedimento *«non può essere contestato nel merito delle scelte compiute dalle amministrazioni competenti, che non possono essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare l'ambiente ed a prevenire futuri inquinamenti, quando l'esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali competenti. Il punto di equilibrio contenuto nell'ALA non è necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti – ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo»⁹;*
- pertanto, *«non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di “riesame del riesame” circa il merito dell'ALA, sul presupposto (...) che le prescrizioni dettate dall'autorità competente siano insufficienti e sicuramente inefficaci nel futuro. In altre parole, le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione sulla tutela dell'ambiente, rispetto alla futura attività di un'azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l'esercizio dell'attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia»¹⁰;*
- in definitiva – ed è qui che il Giudice delle leggi fa esplicito riferimento anche a se stesso – *«non può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di*

⁷ Così il par. 9 del Cons. in dir.

⁸ Così il par. 10.1 del Cons. in dir.

⁹ Così il par. 10.3 del Cons. in dir.

¹⁰ Così, ancora, il par. 10.3 del Cons. in dir.

una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell'ALA riesaminata»¹¹.

Si spiega, così, nei termini di una vera e propria teoria generale dei limiti del sindacato giurisdizionale e, in specie, anche del sindacato di costituzionalità, il mancato ingresso della Corte nel merito delle questioni tecniche che fondano o presuppongono le scelte politico-amministrative in materia di tutela dell'ambiente, dovendosi ritenere riservati ai processi decisionali che si svolgono in quelle sedi la corretta acquisizione, l'apprezzamento e la ponderazione degli apporti dei saperi tecnico-scientifici e configurandosi, invece, per il giudice costituzionale, esclusivamente il compito di un sindacato *ab externo* circa la non manifesta irragionevolezza di quelle scelte.

Alla luce della “dottrina” illustrata secondo l'iter logico-argomentativo appena esposto, com'è noto, le due sentenze qui prese in esame hanno definito i rispettivi giudizi con esiti opposti: nel caso della sentenza n. 85/2013, con la declaratoria di non fondatezza delle questioni sollevate, in virtù del «ragionevole e proporzionato bilanciamento» operato dal legislatore, considerato che «la prosecuzione dell'attività d'impresa era condizionata all'osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria»¹²; nel caso della sentenza n. 58/2018, invece, con la declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina legislativa scrutinata, la quale, avendo subordinato la prosecuzione dell'attività d'impresa «esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un “piano” ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati», deve ritenersi che non abbia «rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita»¹³.

2.3. Le “riserve di amministrazione” ricavabili dalla legislazione statale come limite al contenuto tecnico-scientifico della legislazione regionale

La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente offre poi un'ampia tipologia di pronunce, concernente specificamente i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, in cui la

¹¹ Così il par. 12.6 del *Cons. in dir.*

¹² Questa la sintesi che la stessa Corte offre delle ragioni poste a sostegno del proprio precedente nella sentenza n. 58/2018, al par. 3.1 del *Cons. in dir.*

¹³ Così il par. 3.2 del *Cons. in dir.*

Corte si colloca in linea di perfetta coerenza con la dottrina della corretta “ripartizione dei compiti” tra funzione legislativa, funzione amministrativa e funzione giurisdizionale in merito alle questioni tecniche ambientali esposta nella sentenza n. 85/2013, ma che, per quantità e varietà di decisioni, sembra andare ancora oltre, prestandosi verosimilmente a essere letta come uno strumento particolarmente adatto a consentire al Giudice costituzionale di risolvere i conflitti intersoggettivi sulla ripartizione delle potestà legislative, senza dover affrontare il merito delle questioni tecniche di volta in volta sottese alla normativa censurata. Si tratta, in particolare, di tutte quelle decisioni che, soprattutto nell’ultimo decennio, fanno leva sulle c.d. “riserve di amministrazione” che il Giudice delle leggi rinviene nella legislazione ambientale nazionale – talvolta, per la verità, anche a costo di qualche forzatura interpretativa – e che, come tali, consentono di escludere la competenza delle Regioni a operare con lo strumento della legge anziché con quello dell’atto amministrativo, ritenuto più appropriato in ragione del contenuto o del fondamento tecnico-scientifico del potere da esercitare e comunque rimesso, come tale, al sindacato dei giudici comuni.

Il settore legislativo in cui questa tipologia di pronunce può ritenersi ormai consolidata è senz’altro quello della protezione della fauna selvatica e della disciplina dell’attività venatoria, laddove, ad esempio, la Corte elabora progressivamente l’orientamento secondo cui l’adozione da parte delle Regioni della regolamentazione della stagione venatoria e del relativo calendario non può avvenire nelle forme della legge, bensì solo all’esito di un procedimento amministrativo e nelle forme che “naturalmente” a quest’ultimo “conseguono”.

Nella sentenza capostipite di tale orientamento, la n. 20/2012¹⁴, il Giudice costituzionale prende le mosse proprio dalla considerazione della natura sostanzialmente “amministrativa” della funzione che l’art. 18 della legge-quadro nazionale n. 157 del 1992 affida alle Regioni. Mentre non pare tecnicamente ineccepibile l’affermazione secondo la quale le leggi regionali che approvano il calendario e la regolamentazione della stagione venatoria si configurerebbero come *«tipiche leggi-provvedimento, in quanto le disposizioni che esse contengono sono prive di astrattezza e generalità, e sono destinate ad esaurire i propri effetti contingenti con lo spirare della stagione di caccia»*¹⁵, senza dubbio condivisibile è la ricostruzione che il Giudice delle leggi fa del contesto in cui si inseriscono e delle *rationes* che assumono gli atti regionali contenenti la disciplina

¹⁴ Per le più immediate conferme successive, si vedano almeno le sentt. nn. 105, 116 e 310/2012, 90, 189 e 193/2013; da ultimo, importanti precisazioni sull’interpretazione e sulla portata di tale orientamento in relazione alle competenze da riconoscere al legislatore regionale in tema di individuazione delle specie cacciabili/non cacciabili, sono fornite nella sentenza n. 7/2019.

¹⁵ In senso contrario, infatti, si potrebbe agevolmente osservare che il carattere della *generalità* è certamente riscontrabile in ragione della platea tendenzialmente indeterminata di destinatari, mentre l’*astrattezza* non sembrerebbe essere pregiudicata dalla limitazione temporale della disciplina alla singola stagione venatoria, risultando comunque le norme in questione pienamente suscettibili di plurime applicazioni ripetute nel tempo.

della stagione venatoria e il relativo calendario: tali atti, secondo quanto afferma la Corte, *«piuttosto che a comporre interessi in conflitto secondo apprezzamenti propri della discrezionalità legislativa, tendono a tradurre in regole dell'agire concreto, e per il caso di specie, un complesso di valutazioni, basate su elementi di carattere squisitamente tecnico-scientifico: ciò, al fine di introdurre, in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali (art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992), un elemento circoscritto di flessibilità all'interno dell'altrimenti rigido quadro normativo nazionale. L'intervento regionale viene infatti consentito espressamente dalla legge dello Stato proprio allo scopo di modulare l'impatto delle previsioni generali recate dalla normativa statale, in tema di calendario venatorio e specie cacciabili, sulle specifiche condizioni dell'habitat locale, alla cui verifica ben si presta un'amministrazione radicata sul territorio. In questa prospettiva, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, se da un lato predetermina gli esemplari abbattibili, specie per specie e nei periodi indicati, dall'altro lato permette alla Regione l'introduzione di limitate deroghe ispirate a una simile finalità, e chiaramente motivate con riguardo a profili di natura scientifica: ne è conferma la previsione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), richiesto dall'art. 18, comma 2, e dall'art. 18, comma 4, con specifico riferimento all'approvazione del calendario venatorio»*¹⁶.

Poste tali premesse circa la natura “necessariamente” amministrativa della funzione così come configurata dal legislatore statale, la Corte non ha alcuna difficoltà a richiamare il proprio indirizzo secondo il quale *«la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza che le è riservata in via esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n. 44 del 2010, n. 271 e n. 250 del 2008; ordinanza n. 405 del 2008)»* e a rinvenire il suddetto titolo di competenza esclusiva della legge dello Stato nella materia della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, dal momento che *«è pacifico che la selezione, sia delle specie cacciabili, sia dei periodi aperti all'attività venatoria implichi l'incisione di profili propri»*¹⁷ di tale materia.

La questione, a questo punto, viene a collocarsi esclusivamente sul piano dell'interpretazione del disposto dell'art. 18, comma 4, della legge n. 157, imponendo di chiarire se con la formula ivi contenuta¹⁸ il legislatore statale abbia inteso prescrivere inderogabilmente la forma dell'atto amministrativo.

Gli argomenti che il Giudice delle leggi spende a sostegno della tesi affermativa sono sostanzialmente quattro e tutti dotati di quella intrinseca solidità che fa leva sulle peculiarità del necessario fondamento e/o contenuto tecnico-scientifico delle scelte affidate al potere pubblico in *subiecta materia*¹⁹:

- l'esigenza insopprimibile che l'attività amministrativa in questione si “conformi”, per l'appunto, all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, esigenza di cui costituisce conferma esplicita il carattere

¹⁶ Così il par. 5.1 del *Cons. in dir.*

¹⁷ Le citazioni testuali sono rinvenibili sempre nel par. 5.1 del *Cons. in dir.*

¹⁸ *«Le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica [oggi ISPRA], pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria».*

¹⁹ Il ragionamento è sviluppato nel par. 5.2 del *Cons. in dir.*

obbligatorio – ancorché non vincolante – del parere dell’ISPRA contemplato sia nel comma 2 che nel comma 4 dell’art. 18;

- la maggiore idoneità dell’atto amministrativo a soddisfare le esigenze di flessibilità e di pronto adeguamento della disciplina al repentino e imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto, considerato che, allorquando vi sia *«ragionevole motivo di supporre che l’attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, ma possa e debba tornare a svilupparsi con necessaria celerità per esigenze sopravvenute, le forme e i tempi del procedimento legislativo possono costituire un aggravio, persino tale in casi estremi da vanificare gli obiettivi di pronta regolazione dei casi di urgenza»*;
- la considerazione degli specifici obblighi imposti dalla direttiva europea concernente la conservazione degli uccelli selvatici n. 2009/147/CE, non soltanto per la parte relativa all’introduzione delle “deroghe” ivi consentite o addirittura imposte²⁰, ma anche per *«l’intero corpo provvedimentale su cui esso opera, quanto al calendario venatorio, che non tollera di venire irrigidito nella forma della legge, tenuto anche conto che tra regole ordinarie e deroghe eccezionali deve in linea di massima sussistere un’identità formale, che permetta alle seconde di agire sulle prime, fermo il potere di annullamento preservato in capo allo Stato»*²¹; con particolare riferimento alle “deroghe imposte” *«allo scopo di preservare significativi interessi ambientali di segno contrario, ovvero di altra natura, come, tra quelli selezionati dalla direttiva, la salute, la sicurezza pubblica, la sicurezza aerea»*, la Corte ha cura di sottolineare – ribadendo l’esigenza di prontezza dell’intervento – che *«in tali casi, la deroga necessita di venire introdotta con efficacia immediata, sicché angusto, e potenzialmente insufficiente, è lo spazio temporale aperto al legislatore regionale per rimuovere eventuali ostacoli in tal senso provenienti dalla legge-provvedimento»*;
- infine, la maggiore idoneità dei rimedi giurisdizionali comuni (attivabili nei confronti degli atti amministrativi) rispetto alla giustizia costituzionale (riservata agli atti legislativi) ad assicurare non soltanto la più pronta giustiziabilità degli atti illegittimi²², ma anche l’immediatezza delle prescrizioni direttamente impartibili dal Giudice all’Amministrazione²³.

²⁰ Cfr., in particolare, l’art. 9 della Direttiva e la relativa disciplina attuativa contenuta nell’art. 19-*bis* della legge n. 157, non a caso oggi interamente sostituito ad opera dell’art. 26, comma 2, della legge n. 97 del 2013 (significativamente, infatti, l’attuale comma 2 stabilisce in modo espresso che *«le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome con atto amministrativo, solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati»*).

²¹ Sulla incompatibilità della introduzione delle deroghe mediante atto legislativo con l’esigenza di non vanificare la previsione del potere di annullamento assegnato dall’art. 19-*bis* al Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte si era già pronunciata con la sent. n. 250/2008.

²² Ciò mediante la *«disponibilità del ricorso in capo alle parti private legittimate»*, i *«tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia»*, la *«latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone»*, l’*«ampiezza del contraddittorio che si può realizzare con i soggetti aventi titolo per intervenire, estranei invece, in linea di principio, al giudizio costituzionale sul riparto delle competenze legislative»*.

²³ Al riguardo, in termini del tutto condivisibili, la Corte si preoccupa di far osservare che *«ove parte del giudizio sia l’amministrazione, il giudice comune ben può inserire le proprie misure cautelari nel flusso dell’attività di quest’ultima, prescrivendo che essa sia prontamente riesercitata secondo i criteri che di volta in volta vengono somministrati, affinché, in luogo del vuoto di normazione, che*

L'orientamento appena esposto trova poi esplicita conferma nell'ambito dello stesso settore della protezione della fauna selvatica, ad esempio, nelle pronunce adottate a proposito dei molteplici contenuti della pianificazione faunistico-venatoria affidata alle Regioni e disciplinata dall'art. 10 e dall'art. 14 della legge-quadro nazionale n. 157 del 1992²⁴.

Come si è anticipato, però, il dato più significativo è costituito dalla tendenza sempre più accentuata della giurisprudenza costituzionale più recente a espandere “a tutto campo” l'applicazione nella materia ambientale di questa linea interpretativa che conduce la Corte a individuare – nelle discipline con cui lo Stato (titolare della potestà legislativa esclusiva in materia) riconosce e regola poteri regionali che implicano acquisizione ed elaborazione di dati tecnico-scientifici – altrettante “riserve di amministrazione”, con conseguente esclusione della competenza delle Regioni a intervenire nelle forme della legge, anziché del procedimento amministrativo. Seguendo un ordine cronologico, è il caso, ad esempio, della sentenza n. 173/2017, che ha affrontato la questione del potere regionale di determinare le dimensioni degli ambiti territoriali ottimali dei servizi idrici conformemente a quanto stabilito dall'art. 147, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dall'art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge, in particolare sulla base di parametri di natura “tecnico-scientifica” quali l'unità del bacino idrografico e del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, l'unicità della gestione integrata del servizio, nonché l'adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici e tecnici²⁵; oppure della sentenza n. 66/2018, che ha affrontato la questione del potere regionale di regolare l'attività di cava, mediante l'imposizione di divieti all'apertura di nuove cave o la disciplina delle possibilità di ampliamento delle cave esistenti, in conformità alle esigenze imposte dagli standard di tutela paesaggistica e ambientale²⁶; oppure, ancora, della sentenza n. 69/2018, nella quale il Giudice costituzionale si è nuovamente trovato investito della questione concernente il potere regionale di individuare le “aree non idonee” alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti

conseguirebbe alla mera sospensione della legge-provvedimento, si realizzi celermente una determinazione del calendario della caccia, compatibile con i tempi imposti dall'incalzare delle stagioni, e avente natura definitiva».

²⁴ Si vedano, in proposito, con particolare riferimento alla regolamentazione delle attività di allenamento e addestramento dei cani da caccia, le sentenze nn. 193 e 303/2013, 139 e 174/2017, nonché 10/2019, nelle quali la Corte richiama espressamente quelle «*garanzie procedurali*», finalizzate ad assicurare «*un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici*», che risultano imposte dall'art. 18 della medesima legge-quadro.

²⁵ Così testualmente il comma 2 dell'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006. In questa sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme legislative della legge reg. Liguria n. 17 del 2015, con le quali la Regione aveva istituito un ulteriore ATO di dimensione sub-provinciale, in violazione «*del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione*» dello Stato e venendo meno all'onere di motivare «*la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali*».

²⁶ In questa sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme legislative della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, con le quali la Regione aveva inteso “surrogare” la mancata adozione dello specifico strumento di pianificazione (il «*Piano regionale dell'attività di cava*») appositamente previsto dallo stesso legislatore regionale e «*preordinato alla valutazione e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (statali, locali, private)*».

rinnovabili, da esercitare sulla base di un'apposita e approfondita istruttoria che consenta l'emersione, l'adeguata ponderazione e la valutazione trasparente delle esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio²⁷; oppure, da ultimo, della sentenza n. 28/2019, che ha affrontato la questione del potere regionale di adottare i piani di gestione dei rifiuti, secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale – come non manca di fare osservare il Giudice delle leggi – *«prevede che il piano sia approvato previa acquisizione ed elaborazione di dati tecnici concernenti tipo, quantità e fonte dei rifiuti, con l'espressa indicazione dei criteri per l'individuazione dei siti di smaltimento o di recupero, e che si applichi la procedura in materia di VAS, con il rilascio dei pareri di Province, Comuni ed Autorità d'ambito, la partecipazione del pubblico e degli interessati, l'indicazione delle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione»*²⁸.

Proprio in quest'ultima pronuncia, nell'ultimo capoverso del *Cons. in dir.*, emerge *expressis verbis* un dato nient'affatto secondario, che rivela la particolare idoneità di queste riserve di amministrazione a porsi come strumento in grado di affrancare – con una certa qual “comodità” – il Giudice costituzionale dall'onere di addentrarsi nelle questioni tecniche ambientali: considerato, infatti, che il ricorrente prospettava, oltre che la questione costruita sul vizio formale della legge impugnata, anche due ulteriori e distinti profili di censura tecnicamente assai complessi e riferiti al contenuto del nuovo Piano regionale dei rifiuti, è evidente che l'accoglimento della prima questione, all'esito del sindacato *ab externo* sulla violazione della riserva di amministrazione, ha consentito alla Corte di dichiarare correttamente assorbite le restanti censure e di evitare, così, che il sindacato di costituzionalità dovesse spingersi all'interno del merito tecnico delle scelte pianificatorie.

2.4. La “fuga” del Giudice costituzionale dalle questioni tecniche ambientali rilevanti per il sindacato di costituzionalità

Non manca, infine, qualche esempio – ancorché assai raro, per la verità – di decisioni in cui il mancato “ingresso” del Giudice costituzionale all'interno delle questioni tecniche ambientali può essere spiegato, forse, solo con le particolari complessità istruttorie che tali questioni avrebbero imposto allo svolgimento del giudizio e, dunque, con una sorta di “naturale ritrosia” della Corte a spingersi sul terreno di saperi assai poco congeniali per un Giudice delle leggi.

²⁷ In questa sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, con la quale il legislatore regionale – *«senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale»* – aveva stabilito distanze minime per la collocazione di alcune tipologie di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile rispetto alle residenze civili sparse e concentrate.

²⁸ In questa sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2018, con le quali la Regione aveva provveduto all'adeguamento del vigente Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR), nonché l'illegittimità costituzionale in via consequenziale della norma legislativa regionale che stabiliva la riserva di legge per l'adeguamento del predetto strumento di pianificazione.

Il caso più emblematico, a mio parere, è quello del giudizio definito con la sentenza n. 198/2018, pronuncia davvero “eccezionale” per mole e complessità di questioni decise: dieci ricorsi presentati da cinque Regioni ordinarie, tre Regioni speciali e le due Province autonome di Trento e di Bolzano avverso il d.lgs. n. 104 del 2017, che aveva riformato integralmente la disciplina nazionale in materia di procedimenti di valutazione d’impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA, in attuazione di una delega legislativa per l’adeguamento dell’ordinamento interno alla direttiva europea 2014/52/UE; oltre un centinaio di questioni di legittimità (calcolate al netto delle similitudini e/o analogie tra le singole censure prospettate in ciascun ricorso); una sentenza definitiva di 82 pagine di *Gazzetta Ufficiale*, con 31 capi formali di dispositivo, due giudici relatori-redattori, depositata a quasi cinque mesi dalla trattazione delle cause in udienza pubblica.

Ebbene, tra le innumerevoli questioni sottoposte al giudizio di costituzionalità, ve ne erano alcune che toccavano quello che la stessa Corte ha definito come il «*“cuore” della disciplina*» statale oggetto di censura, lamentandosi nei ricorsi che *«l’allocazione in capo allo Stato di una non trascurabile quantità di tipologie progettuali per le quali la VIA e la verifica di relativa assoggettabilità passano dalla competenza normativa e amministrativa delle Regioni a quella dello Stato»*, avrebbe determinato la violazione delle competenze normative e amministrative costituzionalmente riconosciute alle Regioni ordinarie e alle Autonomie speciali ricorrenti.

Fin qui, apparentemente, nulla di “tecnico-scientifico”.

Il Governo, però, tanto in sede di approvazione della riforma, quanto in sede di difesa in giudizio, aveva esplicitato a chiare lettere il criterio che aveva seguito al fine di conformare l’esercizio della delega legislativa ai principi e criteri direttivi che gli imponevano il compito di “armonizzare” e “razionalizzare” le procedure di valutazione di impatto ambientale, nonché di “rafforzarne” la qualità: lo stesso legislatore delegato, in buona sostanza, aveva dichiarato di aver provveduto a una sistematica quanto analitica e puntuale modifica degli Allegati II, III e IV della parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, (ai quali era stato aggiunto anche il nuovo Allegato II-bis, contenente l’innovativo elenco dei progetti da sottoporre a procedura di verifica di assoggettabilità in sede statale), con *«l’obiettivo strategico di conseguire un profondo riassetto del riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni, con attrazione al livello statale delle procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA per i progetti relativi alle infrastrutture e agli impianti energetici, tenendo conto delle esigenze di uniformità ed efficienza delle procedure e sulla base del criterio della dimensione “sovra-regionale” degli impatti da valutare (che renderebbe, in questi casi, ontologicamente inadeguato alla valutazione il livello regionale), fatte salve – in base al medesimo criterio – limitate e puntuali eccezioni concernenti i progetti dai quali potessero scaturire impatti di portata esclusivamente endo-regionale»*, aggiungendo significativamente la precisazione secondo la quale *«tale*

criterio trova (...) esplicito fondamento nell'art. 118, primo comma, Cost. per la corretta allocazione delle funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo»²⁹.

Dunque, il criterio che aveva guidato, nell'esercizio della delega legislativa, la nuova allocazione delle funzioni amministrative in materia di valutazione d'impatto ambientale e la loro redistribuzione tra lo Stato e le Regioni risultava evidentemente, per stessa esplicita ammissione del legislatore delegato, fondato su un parametro squisitamente "tecnico-scientifico" e particolarmente complesso, da valutare nella specifica ottica dei principi dell'art. 118, primo comma, Cost.: l'asserita dimensione sovra-regionale degli impatti ambientali potenziali ritenuti ascrivibili alle tipologie progettuali affidate ai procedimenti di competenza statale e, corrispondentemente, l'asserita dimensione esclusivamente endo-regionale degli impatti ambientali potenziali ritenuti ascrivibili alle tipologie progettuali affidate ai procedimenti di competenza regionale.

Di qui l'assoluta peculiarità del caso in esame, ai fini dell'odierna riflessione: era più che lecito attendersi, infatti, che una valutazione giuridica piena e approfondita circa la conformità o meno all'art. 118, primo comma, Cost. dell'operato del legislatore statale non avrebbe potuto fare a meno di spingersi nel merito di una verifica tecnica, quanto più attenta e analitica possibile, dell'effettiva portata "sovra-regionale" o esclusivamente "endo-regionale" degli impatti ambientali potenziali di ciascuna delle categorie progettuali interessate dalla novella legislativa e oggetto delle contestazioni da parte delle Regioni ricorrenti.

A sostegno della declaratoria di infondatezza delle questioni sollevate, invece, il Giudice delle leggi si è limitato ad affermare che *«la unitarietà e allocazione presso lo Stato delle procedure coinvolgenti progetti a maggior impatto ha (...) risposto ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale»³⁰*, aggiungendo, con specifico riferimento alle analoghe censure degli enti ad autonomia speciale, la precisazione secondo la quale *«il legislatore statale, nel rivisitare le competenze in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, non doveva prendere in considerazione criteri meramente territoriali, in quanto gli obiettivi di salvaguardia ambientale, che ha ritenuto di perseguire attraverso una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti, ben giustificavano l'adozione di un criterio orientato alla valutazione dell'intensità di impatto ambientale che i singoli progetti, di là dall'allocazione geografica, possono presentare»³¹.*

Si tratta, a ben vedere, di una motivazione eccessivamente benevola nei confronti del Governo, laddove la Corte è parsa accontentarsi soltanto di una sorta di "ragionevolezza intrinseca", quasi "ontologica", del

²⁹ Così si leggeva nella *Relazione illustrativa* di accompagnamento allo schema di decreto legislativo (p. 43), a sostegno del mancato accoglimento della "Condizione n. 2" contenuta nel parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 4 maggio 2017.

³⁰ Così il par. 12.3. del *Cons. in dir.*, a proposito delle censure prospettate dalle Regioni di diritto comune.

³¹ Così il par. 17.2.2. del *Cons. in dir.*, a proposito delle censure prospettate dalle Autonomie speciali.

criterio tecnico della dimensione sovra-regionale o endo-regionale degli impatti ambientali potenziali da valutare, che il legislatore delegato aveva sostenuto di aver seguito nell'operazione di riscrittura degli allegati alla parte II del d.lgs. n. 152/2006 e che aveva condotto alla significativa riduzione delle categorie e tipologie di progetti assoggettati ai procedimenti di competenza regionale. In realtà, come si è accennato, un rigoroso scrutinio di conformità delle norme impugnate all'art. 118 Cost. avrebbe richiesto al Giudice costituzionale – e forse, prima ancora, agli stessi enti ricorrenti, come aveva sostenuto l'Avvocatura dello Stato eccependo addirittura l'inammissibilità delle censure – di spingersi in un campo estremamente impervio dal punto di vista tecnico, ma che, nel caso di specie, avrebbe dovuto verosimilmente considerarsi imposto proprio dalla norma costituzionale invocata a parametro: quello di una valutazione di effettiva adeguatezza/inadeguatezza del livello territoriale regionale all'esercizio delle funzioni amministrative concernenti la VIA con riferimento a ciascuna delle categorie/tipologie di progetti attratti alla competenza del livello statale e, dunque, di un'analitica verifica tecnica circa la corretta applicazione in concreto, da parte del Governo, dell'affermato criterio della dimensione territoriale degli impatti ambientali potenziali collegabili a ciascuna categoria progettuale.

3. Considerazioni conclusive

A questo punto, alla luce delle quattro tipologie di pronunce che sembrano poter compiutamente rappresentare le ragioni che, nella prassi giurisprudenziale, inducono il nostro Giudice costituzionale a non affrontare le questioni tecniche ambientali, è possibile prospettare qualche valutazione di chiusura in ordine alla natura “fisiologica” ovvero “patologica” di tale fenomeno.

Fatta eccezione per i rarissimi casi di vera e propria “fuga” della Corte dalle questioni tecniche implicate nel giudizio, tutte le decisioni esaminate nelle pagine che precedono sembrano condurre a una comune conclusione: che i giudizi costituzionali non sono la sede in cui l'organo giudicante possa e/o debba ritenersi investito del compito di sindacare il merito delle questioni tecniche ambientali sottese alle scelte operate dagli organi politico-amministrativi, spettando ad esso, al più, un mero sindacato *ab externo* sulla non manifesta irragionevolezza di tali scelte. *Rebus sic stantibus*, pertanto, si può ritenere del tutto fisiologico che il Giudice costituzionale non si addentri nelle questioni tecniche implicate dagli atti sottoposti ai suoi giudizi e che, dunque, tale fenomeno finisca per corrispondere, in termini di perfetta coerenza, all'attuale assetto del nostro sistema di giustizia costituzionale.

Tuttavia, se solo si considera quanto si è provato ad anticipare in premessa, ossia che la produzione pubblica del diritto dell'ambiente – quale strumento insostituibile delle politiche ambientali – consiste pressoché sempre (e, soprattutto, nei suoi contenuti più necessari e qualificanti) in un'attività di “normazione tecnica”, cioè nella produzione di “regole tecniche” in senso stretto, ovvero di regole

giuridiche elaborate sulla base o in funzione di presupposti e di dati conoscitivi ricavati dal dominio dei saperi “tecnico-scientifici”, è senz’altro possibile approfondire la valutazione appena formulata, ipotizzando che l’estraneità delle questioni tecniche ambientali rispetto al sindacato della Corte, soprattutto nei giudizi di legittimità costituzionale degli atti legislativi, costituisca, in realtà, la conseguenza patologica di una rilevante criticità da ascrivere non al nostro sistema di giustizia costituzionale, bensì al nostro sistema di produzione legislativa nella materia ambientale.

Se è vero quanto detto, infatti, nei procedimenti di produzione pubblica del diritto dell’ambiente (anche di rango legislativo) il dominio della scienza e il dominio della politica sono chiamati imprescindibilmente a cooperare, ancorché secondo modalità di relazione che garantiscano a ciascuno di operare nel proprio campo e nel rispetto dei propri compiti e delle proprie funzioni. Tali relazioni richiederebbero, dunque, di essere regolate giuridicamente, secondo un ordine formale che sia tale da assicurare, al contempo: da un lato, l’attendibilità, ossia la completezza, la correttezza e l’obiettività dei dati scientifici e tecnici presi a riferimento; dall’altro, l’evidenza, ossia la c.d. “*accountability*” delle scelte operate dal decisore politico³².

Ebbene, il dato innegabile che da sempre caratterizza strutturalmente il nostro ordinamento è che di tale regolazione “metanormativa”, volta ad assicurare la correttezza delle relazioni tra scienza e politica nella produzione normativa (e legislativa, in particolare) in materia di tutela dell’ambiente, non v’è traccia. In altri termini, con specifico riferimento al campo qui considerato, manca nell’ordinamento italiano una qualunque regolazione circa le forme e le modalità di acquisizione (e valutazione) degli *expertise* tecnico-scientifici nell’ambito dei processi decisionali finalizzati alla formazione degli atti legislativi. È, pertanto, perfettamente “naturale” – *de iure condito* – che il nostro Giudice costituzionale, laddove possibile, rimetta tali “questioni tecniche” alle istruttorie tipiche dei procedimenti amministrativi mediante l’interpretazione estensiva delle “riserve di amministrazione”; ma sarebbe conseguenza altrettanto “naturale” – *de iure condendo* – che, a seguito dell’opportuna disciplina dei procedimenti di normazione tecnica ambientale (anche di rango legislativo), il sindacato di costituzionalità del nostro Giudice delle leggi si potesse estendere anche alla verifica formale del corretto espletamento – e, dunque, della corretta acquisizione/valutazione – delle istruttorie tecnico-scientifiche chiamate a fondare la legislazione ambientale e le relative opzioni del decisore politico.

³² Ciò al fine ultimo di scongiurare, parimenti, il rischio di “politicizzazione” dell’expertise tecnico-scientifico, da una parte, ovvero il rischio di “obiettivizzazione/neutralizzazione pseudoscientifica” delle scelte politiche, dall’altra. Al riguardo, nella vastissima letteratura anche internazionale, si veda, almeno, M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, Olschki, 1999, spec. 91-93.