

30 NOVEMBRE 2022

Tutela dell'ambiente e gestione dei  
rifiuti: la Corte costituzionale tra  
“materia naturalmente trasversale”,  
disposizioni regionali programmatiche  
e riserva di amministrazione

di Giacomo Vivoli

Professore a contratto in Diritto dell'ambiente  
Università di Firenze

# Tutela dell’ambiente e gestione dei rifiuti: la Corte costituzionale tra “materia naturalmente trasversale”, disposizioni regionali programmatiche e riserva di amministrazione\*

**di Giacomo Vivoli**

Professore a contratto in Diritto dell’ambiente  
Università di Firenze

**Abstract [It]:** Prendendo spunto dalla recente sentenza n. 191/2022 della Corte costituzionale, il contributo ricostruisce sul piano generale gli orientamenti interpretativi che sono emersi per affrontare il complesso intreccio tra la materia esclusiva statale tutela dell’ambiente e le altre competenze legislative regionali; inoltre l’analisi della sentenza permette di approfondire anche la legittimità costituzionale delle disposizioni regionali programmatiche e descrivere come sia emerso un indirizzo giurisprudenziale che, nel settore ambientale, legittima una riserva di amministrazione

**Title:** Environmental protection and waste management: the Constitutional Court between "naturally transversal matter", regional programmatic provisions and reserve of administration

**Abstract [En]:** Taking a cue from the recent sentence no. 191/2022 of the Constitutional Court, the contribution retraces, on a general level, the interpretative guidance that has emerged to address the complex intertwining between exclusive state competence in environmental protection matter and the other regional legislative competences; moreover, the analysis of the sentence allow to address the constitutional legitimacy of regional programmatic provisions and to highlight an emerging jurisprudential orientation that, in the environmental field, legitimizes a reserve of administration.

**Parole chiave:** tutela dell’ambiente, gestione rifiuti, materia naturalmente trasversale, riserva di amministrazione

**Keywords:** environmental protection, waste management, naturally transversal matter, reserve of administration

**Sommario:** **1.** Introduzione: la sentenza della Corte costituzionale n. 191/2022 e le riflessioni che apre. **2.** Le censure statali tra vizio di incompetenza e vincoli da norme programmatiche. **3.** La (futura) definizione di distanze minime al vaglio della Corte. **4.** La qualificazione della materia e la caratteristica di “naturale trasversalità”. **5.** La decisione sulla disposizione regionale programmaticamente “proibizionista”. **6.** La decisione sulla seconda disposizione regionale: la riserva di amministrazione. **7.** Conclusioni.

## **1. Introduzione: la sentenza della Corte costituzionale n. 191/2022 e le riflessioni che apre**

Con la recente sentenza n. 191/2022 la Corte ha risolto un giudizio di costituzionalità promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri contro alcune puntuali disposizioni della L.R. Abruzzo n. 45/2020 e, segnatamente, i commi 4 e 9, lett. u) dell’art. 1.

La decisione si inserisce all’interno della complessa regolazione sulla gestione dei rifiuti, ambito significativo della più ampia e articolata “materia” tutela dell’ambiente e dell’ecosistema ex art. 117 co.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

lett. s); ancora più precisamente il segmento di regolazione oggetto del contenzioso risulta principalmente la localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti che rappresenta una modalità del loro smaltimento concepita dal legislatore come *extrema ratio* del sistema di gestione<sup>1</sup>; le disposizioni impugnate si collocano all'interno di un intervento normativo orientato all'implementazione dell'economia circolare<sup>2</sup> e, almeno nelle intenzioni del legislatore regionale, finalizzato a minimizzare la quantità di rifiuti urbani non riciclati rendendo di conseguenza inutile la realizzazione di impianti di incenerimento ad essi dedicati. La decisione, ancorché singolarmente considerata non presenti novità significative, collegandosi tuttavia ad altre recenti sentenze della Corte di cui si darà conto nel presente contributo, offre spunti d'interesse anche per sviluppare ampie considerazioni di rilievo costituzionale e, in particolare, sulla ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di protezione dell'ambiente.

Pertanto, oltre ad analizzare la recente sentenza n. 191/2022, si ricostruirà l'evoluzione giurisprudenziale della Corte costituzionale in relazione alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in modo da evidenziare gli orientamenti interpretativi che sono sorti, peraltro sovrapponendosi, a seguito della riforma del Titolo V del 2001; analisi che risulta intrinsecamente e inevitabilmente complessa in quanto come noto, l'affidamento della disciplina alla competenza esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. s) – che apparentemente sembra semplificatorio - non risolve, anche a causa del genetico problema definitorio del concetto stesso di ambiente, tutti i complessi “intrecci” con le altre competenze legislative regionali che rappresentano quelli che la stessa Corte definisce gli interessi funzionalmente collegati con quelli della protezione dell'ambiente.

Sul piano generale ci si soffermerà poi in particolare sull'utilizzo dell'espressione “*materia naturalmente trasversale*” che, in riferimento alla tutela dell'ambiente, la Corte ha utilizzato in alcune recenti decisioni e chiedendosi se sia possibile attribuirgli una qualche portata innovativa.

Per quanto concerne invece gli elementi più specifici legati alla sentenza n. 191/2022, la decisione permette di ricostruire e verificare come la giurisprudenza costituzionale si sia espressa su due altri temi

---

<sup>1</sup> L'art. 179 del D.Lgs. 152/2006 è dedicato all'individuazione dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti dove viene stabilito che essa debba avvenire «nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento»; lo smaltimento viene definito dall'art. 183 co. 1 lett. z) del D.Lgs. 152/2006 come «qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'Allegato B alla parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento»; all'interno delle possibili operazioni di smaltimento dei rifiuti le modalità più comuni di gestione sono il loro collocamento nelle discariche e il loro invio in impianti di trattamento termico.

<sup>2</sup> La legge regionale abruzzese n. 45/2020 è denominata «Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti»; in particolare, come evidenziato nell'art. 1 co. 1, la legge risulta attuazione della nota decisione 20 novembre 2013, n. 1386/2013/UE (Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*»), volta a promuovere una gestione sostenibile dei rifiuti mediante implementazione di approcci circolari ossia finalizzati, in contrapposizione all'economia lineare, a riutilizzare i rifiuti (nei limiti del possibile) reinserendoli nel ciclo produttivo, in modo da diminuire l'approvvigionamento di materie prime dall'ecosistema.

di rilievo quali la natura programmatica (o meno) delle disposizioni regionali e, nonostante la Corte abbia poi ritenuto infondato il ricorso statale su tale aspetto, la riserva di amministrazione; su quest'ultimo argomento sembra infatti oramai possibile evidenziare l'emersione di un filone specifico dedicato alla tutela dell'ambiente che, connettendosi alle considerazioni sviluppate sul piano generale, determina inevitabilmente effetti sull'autonomia legislativa regionale.

## **2. Le censure statali tra vizio di incompetenza e vincoli da norme programmatiche**

Nell'art. 1 co. 4 della L.R. Abruzzo n. 45/2020, primo oggetto di doglianza statale, la Regione individua come obiettivo minimo da raggiungere *“tendenzialmente al 2022”* un quantitativo annuo per abitante non superiore, rispettivamente, a 130 Kg per i rifiuti indifferenziati e a 100 kg per i rifiuti residui avviati alla discarica; nella prospettiva regionale l'implementazione di azioni che, a monte, saranno orientate a ridurre il quantitativo di rifiuti urbani non differenziati nel breve periodo renderebbero, a valle, del tutto superflua la presenza di impianti di incenerimento ritenendo preferibile e sufficiente l'utilizzo delle discariche quale attività di smaltimento; molto chiaro risulta il proposito politico e la conseguente traduzione in via legislativa della Regione laddove si afferma (*“ribadendo”*) nella disposizione censurata *«la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani»*.

La questione sollevata dal ricorrente punta sul fatto che, nonostante la natura teoricamente programmatica della disposizione, la chiara e manifestata volontà regionale di non prevedere, a priori, la realizzazione di impianti di incenerimento per i rifiuti urbani si traduce, sul piano concreto, in un vero e proprio divieto incondizionato che sarebbe già di per sé lesivo delle prerogative statali.

In particolare l'Avvocatura rileva un evidente contrasto con l'art. 35 co. 1 D.L. 133/2014<sup>3</sup> dedicato a prevedere misure urgenti per la realizzazione, su scala nazionale, di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani; al fine di conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata la disposizione attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'attuale MITE e sentita la Conferenza Stato – Regioni, il potere di individuare a livello nazionale con apposito decreto *«la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale»*; prosegue poi la disposizione, con precisazione che non lascia alcun dubbio interpretativo sulla valenza di tale individuazione, specificando che gli impianti *«costituiscono infrastrutture e*

---

<sup>3</sup> C.d. “Sblocca Italia” convertito in L. 164/2014, *“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”*.

*insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».*

La “riesumazione” in via legislativa dell’interesse nazionale, rafforzato anche dall’aggettivo “preminente”, dopo che, come noto, con la riforma del titolo del 2001 è venuta meno la sua menzione nel testo costituzionale<sup>4</sup>, appare emblematica dell’importanza che viene attribuita agli impianti in oggetto e, in particolare, pone chiaramente in evidenza come la loro individuazione abbia una portata sovraregionale confermata, oltre che per l’individuazione con DPCM, anche dal ruolo scarsamente significativo della Conferenza Stato-Regioni che, nell’iter procedurale, è sufficiente che sia soltanto sentita; la formula legislativa ricorda la più nota e precedente disposizione contenuta nell’art. 1 del D.L. n. 207 del 2012 dove, nel contesto drammatico del caso Ilva, il Governo, al fine di mantenere in essere l’attività societaria dopo che la procura di Taranto aveva sequestrato parte dell’impianto di produzione, adottò tale disposizione, poi convertita in legge, dove si individuava una procedura di riesame dell’AIA *ad hoc* in caso di “*stabilimento di interesse strategico nazionale*” in presenza di “*una assoluta necessità di salvaguardia dell’occupazione e della produzione*” e di una forza lavoro subordinata non inferiore a 200 da almeno un anno; dopo che la disposizione rimandava ad un DPCM la loro individuazione, con l’art. 3 del D.L. 207/2012 veniva poi stabilito che gli impianti siderurgici della ILVA costituissero comunque «*stabilimenti di interesse strategico nazionale a norma dell’articolo 1*» (da cui il nomignolo “*decreto ad Ilvam*”).

Inoltre il ricorrente rileva contrasti anche con la legislazione generale in tema di rifiuti contenuta nella parte IV del D.Lgs. 152/2006; in particolare l’art. 195 co. 1 lett. f) stabilisce che sia di competenza statale «*l’individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese*»; l’individuazione deve avvenire a mezzo di un programma, adottato sempre con DPCM su proposta del MITE, inserito nel DPEF «*con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione*»; muta nella forma, ma senza modifiche di rilievo, il coinvolgimento degli enti territoriali rappresentati stavolta dalla Conferenza unificata ex art. 8 del D.Lgs. 281/97 che deve essere anch’essa solo sentita; il significato strategico e la rilevanza sovraregionale dell’individuazione degli impianti - che in questo caso comprende anche quelli

---

<sup>4</sup> Per una recente analisi di come l’interesse nazionale, al di là della espunzione formale del 2001, riemerge poliedricamente in istituti centrali del nostro ordinamento cfr. A.MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un’araba fenice*, 2020; v. anche tra i numerosi contributi più datati A.BARBERA, *Chi è il custode dell’interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, pp. 345-346; S.BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2011, pp. 565-568; F.MANGANIELLO, *L’interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1/2, 2012, pp. 57-99; F.BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, pp. 933-945; S.BUDELLI, *Dinamismi centripeti del multivello solidale*, 2007, pp. 75-81 dove l’A. paragona l’interesse nazionale all’araba fenice; ID., *La tutela dei beni culturali e la resurrezione dell’interesse nazionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 26 gennaio 2018.

di recupero - viene chiaramente in rilievo nella parte della disposizione che specifica come il Governo, nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici, debba procedere *«secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale»*.

L'Avvocatura rileva anche come la disposizione regionale impugnata si ponga in conflitto con l'art. 196, co. 1, lett. n) ed o) dedicato alle competenze regionali in materia di rifiuti che, coordinato con l'art. 195, rappresentano i riferimenti principali per comprendere il "chi decide dove" (o "chi decide non dove"), elemento centrale e sensibile di tutto il sistema di gestione in quanto è notoriamente la fase della localizzazione degli impianti che spesso solleva e agita resistenze sociali sul territorio potenzialmente interessato.

Il quadro delle attribuzioni di competenza è strutturato affidando allo Stato, ai sensi dell'art. 195 co. 1 lett. p), l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti; invece l'art. 196 co. 1 lett. n) stabilisce che, nel rispetto di essi, sia di competenza regionale la definizione dei *«criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti»*; infine, ai sensi dell'art. 196 co.1 lett. o), è sempre la regione a definire i *«criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare»*.

Come altro riferimento normativo da dove emergerebbero lesioni delle prerogative statali, viene sollevato il contrasto con il contenuto dell'art. 199 del D.Lgs. 152/2006 e, segnatamente, del co. 1 – che sancisce la competenza regionale, sentiti gli enti locali, a predisporre e adottare i piani di gestione dei rifiuti – e del co. 3 lett. l) dove stabilisce, in linea con gli impegni stabiliti nell'art. 195, che i piani regionali contengano i criteri per l'individuazione provinciale *«delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti»*<sup>5</sup>.

Tutte le censure sollevate dal ricorrente sono volte a rimarcare, tramite i parametri interposti evocati, il contrasto tra l'art. 1, co. 4 della L.R. 45/2020 e l'art. 117 co. 2) lett. s) della Costituzione che, come noto, attribuisce esclusivamente allo Stato la competenza legislativa in tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; le doglianze convergono tutte nel porre in rilievo come l'esplicita e dichiarata volontà regionale di non prevedere nel territorio abruzzese la realizzazione di impianti dedicati ad incenerimento di rifiuti urbani si risolve in un manifesto vizio di incompetenza in quanto i numerosi riferimenti legislativi nazionali conducono univocamente ad evidenziare come il quadro normativo permetta soltanto allo Stato l'esercizio di una tale valutazione; a nulla rileverebbe la natura meramente programmatica della

---

<sup>5</sup> Nel ricorso viene citato anche come riferimento statale leso l'art. 199 co. 5 che però non sembra particolarmente pertinente e difatti la Corte non lo prenderà nemmeno in considerazione nella decisione così come l'art. 196 co. 1 lett. n); cfr. sentenza 191/2022, c.i.d. n. 3.

disposizione in quanto, al di là delle argomentazioni difensive del resistente, si realizzerebbe comunque l'effetto di escludere la localizzazione di impianti di smaltimento di rifiuti sul territorio regionale; la disposizione, in altri termini, non esaurirebbe la sua portata sul piano esclusivamente programmatico ma avrebbe una evidente natura precettiva autoconsistente traducendosi in un divieto generalizzato e aprioristico fissato per via legislativa e che sarebbe, già da solo, in grado di condizionare l'attività amministrativa successiva.

### **3. La (futura) definizione di distanze minime al vaglio della Corte**

L'altra disposizione oggetto del ricorso governativo è contenuta nell'art. 1 co. 9 lett. u) della L.R. Abruzzo n. 45/2020 laddove, in coda ad un nutrito elenco di azioni da porre in essere per la realizzazione degli obiettivi che si è prefissato il legislatore regionale, dispone vi sia anche quella di «*definire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori*».

In questo caso la lesione delle prerogative statali viene individuata nel fatto che si sarebbe già escluso, in via legislativa, la possibilità di localizzare un impianto di recupero o di smaltimento rifiuti all'interno di distanze minime o fasce preventive e il rimandare ad una futura definizione dei parametri non escluderebbe l'avvenuto perfezionamento degli effetti voluti; in altri termini, secondo la prospettiva della doglianza, la Regione avrebbe comunque già determinato distanze minime e fasce preventive minime dai centro abitati o da altre strutture "sensibili" e quindi raggiungerebbe già lo scopo di stabilire ciò che, in base agli stessi riferimenti normativi del D.Lgs. 152/06 eccettuati nella censura precedente, dovrebbe essere definito all'interno del piano di gestione dei rifiuti da approvarsi però con atto amministrativo<sup>6</sup>.

In questo caso il conflitto tocca quindi anche le corde della riserva di amministrazione che è stata al centro di alcune decisioni della Corte nell'affrontare precedenti questioni di legittimità costituzionale su tematiche attinenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; l'argomento sarà maggiormente approfondito nel prosieguo del contributo<sup>7</sup> ma appare utile, già adesso, aprire una parentesi sulla sentenza n. 28/2019 che ha visto coinvolta sempre la Regione Abruzzo proprio sulla modalità di approvazione del piano regionale dei rifiuti; con tale decisione la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della L.R. Abruzzo n. 5/2018 recante «*Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di*

---

<sup>6</sup> In realtà che il piano regionale rifiuti dovesse essere approvato esplicitamente per atto amministrativo ha trovato solo recentemente un suo chiarimento definitivo nel diritto positivo; infatti, solo dopo che la sentenza della Corte costituzionale n. 28/2019 ha fatto comunque chiarezza sulla questione, tale specificazione ha trovato espressa menzione nel diritto positivo con la modifica art. 199 del D.Lgs. 152/2006 operata dall'art. 2 co. 2 lett. d) del D.Lgs. 116/2020; v. *infra* in questo paragrafo.

<sup>7</sup> Vedi *infra* par. 6.

*Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)*», nonché del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti adeguato, composto dagli allegati a tale legge<sup>8</sup>.

Il Presidente del Consiglio dei ministri contestava come la Regione, con la disposizione censurata, avesse provveduto all'adeguamento del piano dei rifiuti con legge piuttosto che con atto amministrativo in violazione, a giudizio del ricorrente, di quanto disposto dalla legislazione statale; più precisamente l'art. 199 del D.Lgs. 152/2006, espressione della competenza esclusiva statale ex art. 117 co. lett. s) della Costituzione, avrebbero impedito tale forma richiedendo invece di percorrere la via amministrativa.

In realtà il quadro normativo in cui si inseriva il contenzioso non chiariva puntualmente la forma deliberativa in quanto l'art. 199 vigente *protempore* se disponeva (e dispone tuttora) che le regioni, dopo aver sentito gli enti locali interessati territorialmente e le autorità d'ambito, dovessero predisporre e adottare i piani regionali di gestione dei rifiuti, risultava poi laconico nella fase dell'approvazione limitandosi ad indicare che trovava applicazione *«la procedura di cui alla Parte II del presente decreto in materia di VAS»*; è quindi su questa ambiguità che si radicava il contenzioso giunto sino alla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 28/2019, lo ha risolto accogliendo il ricorso statale.

In ordine logico-giuridico il primo passaggio è quello con il quale la Corte riconduce la disciplina dei rifiuti all'interno di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema<sup>9</sup>; collocazione che renderebbe lo Stato nella condizione di poter decidere la fonte con la quale la regione debba esercitare le proprie competenze; perentorio il passaggio della decisione dove si afferma che, una volta risolta la qualificazione della materia e la sua riconducibilità all'art. 117 co. lett.s ), *«il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge»*.

Il nodo giuridico che la Corte ha quindi dovuto sciogliere era valutare se, in assenza di una indicazione specifica da parte del legislatore statale, il rimando alla procedura di VAS determinasse comunque, implicitamente, un obbligo regionale di seguire la via amministrativa oppure se, in alternativa, la laconicità della disposizione mantenesse in piedi una libertà decisionale.

Sulla base di propri precedenti<sup>10</sup> la Corte ha ritenuto che la disposizione statale, nonostante l'assenza di un obbligo specifico chiaramente esplicitato, dovesse essere comunque interpretata come in grado di imporre la via amministrativa in funzione di una pluralità di elementi di valutazione: come conseguenza di alcuni caratteri “genetici” della materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ovvero per il fatto che

---

<sup>8</sup> In via consequenziale la Corte ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, co. 4.bis, della L.R. Abruzzo n. 45/2007 aggiunto dall'art. 11, co.1 della L.R. Abruzzo 44/2011.

<sup>9</sup> *Ex plurimis* sent. 150/2018, 244/2016; la riconducibilità della gestione dei rifiuti alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema risulta oramai pacifica e acquisita; oltre ai due richiami citati dalla sentenza n.28/2019 si segnalano anche le successive 289/2019, 227/2020, 86/2021, 21/2022 nonché la n. 191/2022 da cui prende spunto il presente contributo.

<sup>10</sup> Le principali sentenze su cui si basa la decisione sono le nn. 20/2012, 310/2012,173/2017, 174/2017, 66/2018 e 69/2018.

richiede di avvalersi anche di criteri tecnico-scientifici)<sup>11</sup>; in quanto «*le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione devono intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo*»<sup>12</sup>; perché se il legislatore statale fa comunque riferimento ad una “procedura” – come in questo caso nella VAS – ciò include anche l’acquisizione di pareri tecnici e la partecipazione dei soggetti interessati e quindi, sostanzialmente, «*abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue*»<sup>13</sup>.

Peraltro, dopo che con la sentenza n. 28/2019 la Corte avesse già fatto chiarezza sulla questione, il legislatore ha tuttavia rimosso ogni ambiguità nel testo e, approfittando delle ampie modifiche apportate al Codice dell’ambiente con il D.Lgs. n. 116/2020, ha integrato l’art. 199 del D.Lgs. 152/06 aggiungendovi l’inciso che «*[l]’approvazione dei piani regionali avviene tramite atto amministrativo*»<sup>14</sup>.

Chiarita la questione anche sul piano del diritto positivo è possibile adesso con più contezza ritornare alla sentenza n. 191/2022 e, in particolare, inquadrare con maggior precisione le censure del ricorrente rivolta verso l’art. 1 co. 9 lett. u) della L.R. Abruzzo n. 45/2020; più precisamente la lesione delle prerogative statali si realizzerebbe in base a due diversi profili.

*In primis* il Governo, sempre sul presupposto che la localizzazione sia già stata determinata, sostiene l’illegittimità costituzionale della disposizione regionale in quanto la Regione avrebbe esercitato una competenza che, a prescindere dallo strumento utilizzato, non le apparterebbe; infatti l’art. 196, co. 1, lett. n) dispone sì il potere regionale di definire i criteri per l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti ma il riferimento normativo demanda la loro identificazione al livello provinciale; a questa doglianza sul piano delle competenze si cumula il rilievo relativo alla riserva di amministrazione che sarebbe imposta dalla legislazione statale e, segnatamente, dall’art. 199 co. 1 e co. 3 lett. l) in base al quale i piani regionali contengono i criteri «*per l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l’individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti*»; questo secondo profilo di doglianza si pone all’interno del solco dell’orientamento giurisprudenziale già ricordato in precedenza che impone l’approvazione dei piani regionali dei rifiuti con atto amministrativo e da cui conseguirebbe l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata per l’utilizzo della fonte legislativa.

Ma quello che diventerà poi il punto centrale della decisione sarà la valutazione operata dalla Corte se la Regione con la disposizione censurata, in concreto, abbia davvero o meno previsto già dei limiti specifici.

<sup>11</sup> Tale aspetto sarà approfondito analizzando la sentenza n. 20/2012; *infra* par. 6.

<sup>12</sup> Come chiarito nella Corte nella sentenza n. 174/2017 l’atto amministrativo risulterebbe infatti l’unico modo affinché si possano garantire «*le “garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l’acquisizione di pareri tecnici”, con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento*».

<sup>13</sup> Sentenza 310/2012.

<sup>14</sup> Art. 2 co. 2. lett.d) del D.Lgs. 116/2020.

#### 4. La qualificazione della materia e la caratteristica di “naturale trasversalità”

Nella sentenza n. 191/2022 la Corte, avvalendosi di numerosi precedenti<sup>15</sup>, non ha alcuna difficoltà a collocare la disciplina dei rifiuti all'interno della “materia” di competenza esclusiva statale tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117 co. lett. s); il richiamo alla concezione “materiale” della tutela dell'ambiente è, almeno in genere<sup>16</sup>, il presupposto ontologico costituzionale con cui la Corte, prepara il terreno per giungere ad accogliere il ricorso promosso dal Governo sancendo un vizio di competenza della legislazione regionale per violazione dell'art. 117 co. 2 lett. s).

Più precisamente nella sentenza n. 191/2022 si osserva l'utilizzo da parte della Corte dell'espressione “*materia naturalmente trasversale*” che risulta un approdo relativamente recente di cui si ritiene interessante ricostruirne l'emersione in seno alla giurisprudenza costituzionale.

Estendendo brevemente l'analisi temporale occorre ricordare come nel testo entrato in vigore nel 1948 mancava ogni riferimento alla tutela dell'ambiente e che tale mancanza non sia da imputare a insensibilità dei costituenti sull'argomento quanto sul fatto che la questione ecologica sia emersa solo a partire dalla fine degli anni '60; “*vuoto*” che sino alla riforma del Titolo V con la legge cost. n. 3 del 2001 è stato colmato grazie ad interventi interpretativi evolutivi supportati da altri riferimenti costituzionali<sup>17</sup>.

A ben vedere il percorso interpretativo giurisprudenziale, affiancato dal pensiero della dottrina attenta e sensibile alla tematica<sup>18</sup>, ha seguito due strade diverse: attribuendo all'ambiente, in assenza di un

---

<sup>15</sup> V. richiami riportati in nota 9.

<sup>16</sup> Vedi *infra* in questo paragrafo sull'orientamento “materialista” della Corte inaugurato a partire dalle sentenze n. 367 e 378 del 2007.

<sup>17</sup> I principali riferimenti costituzionali di cui si è avvalsa la giurisprudenza sono stati gli artt. 2, 9 e 32; mentre l'art. 2 è risultato il punto di appoggio per le interpretazioni estensivo-evolutive e l'art. 9 è stato il riferimento su cui si è sviluppato, supportato dalla giurisprudenza costituzionale, il profilo pubblicistico del diritto dell'ambiente, l'art. 32 è risultato invece il tramite per giungere al riconoscimento di un diritto soggettivo all'ambiente salubre (da non confondere quindi con un diritto soggettivo all'ambiente che non trova cittadinanza nel nostro ordinamento); per un'ampia ricostruzione dell'evoluzione interpretativa sugli artt. 2,9 e 32 v. A.SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, 1996, pp. 89-186. La dottrina più attenta non ha mancato di osservare come l'art. 2, in funzione del suo riferimento al «*dovere di solidarietà sociale*», incorpori una potenzialità ancora inespressa e poco esplorata dalla dottrina v. G.ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2021, pp. 105-106; sul tema specifico in relazione alla tutela dell'ambiente v. anche F.FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Econ.*, 2002, pp. 216-259; della stessa rivista si segnala anche il recente numero monografico del 2021 dal titolo “*Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*” che raccoglie i numerosi interventi del Convegno dall'omonimo titolo organizzato nell'ambito del progetto di ricerca SEED dell'Università degli Studi di Milano “*The Common Core of European Intergenerational Duties: Towards a European*”. Come evidenziato nella prima relazione di presentazione il tentativo «*quello di concepire l'ambiente non tanto come oggetto di una pretesa giuridica – “il diritto (soggettivo) a un ambiente salubre” –, ma come oggetto di un dovere di solidarietà anche nei confronti delle generazioni future*»; v. P.PANTALONE, *Ringraziamenti e presentazione del tema*, in *Dir. Econ.*, Atti di convegno, Università degli studi di Milano, 2021, pp. 11-14.

<sup>18</sup> Da un punto di vista dottrinale il dibattito ha visto contrapporsi un orientamento più conservativo, dove il termine “paesaggio” contenuto nell'art. 9 avrebbe dovuto essere interpretato facendo riferimento al concetto di “bellezza naturale” così come concepito nella L. 1497 del 1939; tale dottrina si richiamava al criterio esegetico della “pietrificazione” (*Versteinerungstheorie*); in argomento A.D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento regionale. Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977*, in *Dir.soc.*, 1978, p. 425; questa linea ermeneutica, di portata più restrittiva, fu sostenuta dal Sandulli che così affermava: «*nei testi costituzionali, valutati alla luce dei lavori preparatori, l'espressione paesaggio è da ritenere utilizzata per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di*

riferimento esplicito in tal senso, il rango di valore costituzionale<sup>19</sup> e riconoscendo alla sua protezione un autonomo spazio costituzionale ossia identificando, seppur con gli inevitabili “conflitti” e sovrapposizioni, una specifica disciplina legislativa isolata dagli altri interessi protetti.

---

*protezione particolare abbracciandoli sotto la denominazione – essa stessa di comodo – di bellezze naturali»; da ciò conseguirebbe l'abbinamento concettuale tra paesaggio e bellezze naturali «in un senso che ha di mira unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano»; in base a tale approccio la continuità con la legislazione delle bellezze naturali porta con sé il concetto di paesaggio da interpretarsi in senso estetico, v. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Edil.*, parte II, 1967, pp. 72-73; aderisce a tale orientamento anche M.GRISOLIA, *Bellezze naturali*, in *Enciclopedia del diritto*, 1959, Vol. V, p. 81. A questo orientamento ispirato alla concezione del paesaggio in continuità con l'approccio precostituzionale, se ne è contrapposto storicamente un altro, oggi dominante, che, abbandonando il legame con le bellezze naturali, ne suggeriva una interpretazione più aperta ed evoluta sostenuta dal Predieri che, non soddisfatto da valutazioni esclusivamente estetiche, propendeva ad interpretare il paesaggio piuttosto come «forma del paese»; A.PREDIERI, *Voce “Paesaggio”*, in *Enciclopedia del diritto*, 1981, XXXI, pp. 506 e ss; in base a questo filone interpretativo la tutela del paesaggio non avrebbe potuto limitarsi alla conservazione delle bellezze naturali bensì alla «più ampia tutela (non limitata alla conservazione) della forma del territorio creata dalla comunità umana che vi si è insediata, come continua interazione della natura e dell'uomo, come forma dell'ambiente, e quindi volta alla tutela dello stesso ambiente naturale modificato dall'uomo dato che in Italia, quasi dappertutto al di fuori di strettissime aree alpine o marine, non può parlarsi di ambiente naturale senza la presenza umana»; A.PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amministrativo*, 1970, III, p. 360. Con l'abbandono del criterio meramente estetico, la tutela del paesaggio assume significati più ricchi di implicazioni ambientali e legati al rapporto uomo-ambiente; in base a questa concezione, la nozione «si estende ad ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio» e la tutela, a cui fa riferimento l'art. 9 della Costituzione, diventerebbe «una direzione della costruzione del paesaggio» e «pianificazione del mutamento»; A.PREDIERI, *Voce “Paesaggio”*, *cit.*, p. 512. Questa interpretazione, liberata dai retaggi di concezioni passate (o “non pietrificata”), sarà poi progressivamente metabolizzata dalla giurisprudenza costituzionale che, tramite una interpretazione estensiva evolutiva del termine “paesaggio” giunge a riconoscere l'ambiente quale valore costituzionale. Rivolgendo un breve sguardo al futuro sarà interessante verifica come le recenti modifiche agli art. 9 e 41 della Costituzione possano determinare nuovi significati e relazioni tra termini già presenti e quelli aggiunti; per commenti della dottrina sulle recenti modifiche costituzionali si veda *infra* nota n. 47.*

<sup>19</sup> Senza poter affrontare nel dettaglio tutto il percorso e limitandosi a richiamare le decisioni più note e significative si può partire dal ricordare la sentenza n. 94/1985, dove accogliendo un ricorso promosso dal Consiglio di Stato avente ad oggetto gli artt. 12 e 15 della Legge della Provincia di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 sulla tutela del paesaggio, la Corte puntualizzò come quest'ultima non potesse «venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immodificabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socioeconomico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente»; il superamento del criterio meramente estetico legato alle bellezze naturali, quindi la metabolizzazione del pensiero del Predieri, diventa più nitido con la sentenza n. 151/1986 con la quale la Corte dichiarò l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate da Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Val d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e Bolzano che avevano impugnato direttamente il D.L. 312/85 (il noto decreto “Galasso”) e relativa legge di conversione n. 431/85. Utile ricordare come con tale intervento una parte significativa del territorio italiano fu assoggettata *ex lege* a tutela paesaggistica; a differenza della macchinosa procedura amministrativa prevista dalla L. 1497/39, l'intervento normativo individuava porzioni di territorio tramite l'utilizzo di criteri ambientali e geografici (e quindi non estetici); la Corte costituzionale prende atto della diversa concezione legislativa e, al fine di risolvere le questioni sollevate dai ricorsi regionali, premette come sia «necessario considerare che la norma impugnata si discosta nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore (legge 29 giugno 1939, n. 1497)»; la normativa impugnata, imponendo un vincolo su elementi del territorio individuati secondo tipologie morfologiche «introduce una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale»; non viene quindi del tutto smarrita la concezione estetica ma la tutela del paesaggio non si esaurisce più in essa; la sentenza, nella sua “esuberanza ambientale”, arrivò anche ad affermare qualcosa che dovrà poi essere necessariamente relativizzato ossia che la tutela aderente al precetto dell'art. 9 Cost. assuma «il detto valore come primario... cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro»; tornando al punto con la sentenza n. 151/1986, anche seguendo l'adozione dei criteri morfologico ambientali utilizzata dalla Galasso, inizia ad intravedersi quel percorso di espansione interpretativa che conduce la Corte a riconoscere l'ambiente quale valore costituzionalmente riconosciuto. Percorso che si perfeziona con le sentenze nn. 167 e 210 del 1987; limitandosi a mettere in evidenza i passaggi rilevanti, nella prima la Corte marca una differenza tra paesaggio e ambiente affermando che «il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto la sentenza che pare più rappresentativa del riconoscimento di un autonomo spazio costituzionale è la sentenza n. 356 del 1994 dove la Corte, nell'affrontare un ricorso promosso dalle Province autonome di Trento e Bolzano<sup>20</sup>, affermò come «*[l]a protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore, rivendicate dalle province ricorrenti*»<sup>21</sup>.

Nel merito della ripartizione di competenze legislative, tentando una sintesi del periodo antecedente alla legge cost. n. 3 del 2001, si potrebbe affermare che prima della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, alla tutela dell'ambiente veniva riconosciuta, su base giurisprudenziale e nel “silenzio” dell'art. 117 Cost., l'esistenza di una competenza concorrente<sup>22</sup> o di una “concorrenza di competenze”<sup>23</sup> tra Stato e Regioni.

---

*eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, secondo comma), imponendo alla Repubblica - a livello di tutti i soggetti che vi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali - di perseguirne il fine precipuo di tutela (sentenza n. 94 del 1985)»; la seconda sentenza è ancora più emblematica in quanto i ricorrenti, le Province di Trento e Bolzano, impugnavano alcuni articoli della L. 349/1986 con la quale, coprendo un ritardo istituzionale e sull'onda emotiva del disastro di Chernobyl, fu istituito il Ministero dell'ambiente e introdotta una prima regolazione sulla VIA, sul danno ambientale e sulle associazioni ambientaliste; la Corte giunge a dichiarare infondate tutte le questioni sollevate dai ricorrenti affermando come vada «riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»; in questa decisione la Corte, accompagnando l'intervento legislativo statale, identifica l'ambiente quale nozione autonoma (sganciata quindi da implicazioni paesaggistiche) e lo consacra quale valore costituzionale da proteggere imponendo, sotto l'egida dell'art. 9, la sua tutela quale compito della Repubblica.*

<sup>20</sup> All'origine del ricorso c'era l'importante D.L. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modifiche dalla L. 21 gennaio 1994, n. 61 che istituiva l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente nonché le agenzie regionali e delle province autonome.

<sup>21</sup> C.i.d. 3 sent. n. 356/1994; ma già nella precedente sentenza n. 183/1987, la Corte aveva affermato, seguendo una lettura ermeneutica finalistica che troverà conferma anche dopo la riforma del Titolo V, come «*non può negarsi alla Regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale.....[c]iò si desume dall'interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenute nell'art. 117 .....[m]a soprattutto ciò si ricava dalle norme interposte rispetto a quelle costituzionali suddette, di cui agli artt. 89,83 e 101 del d.P.R. n. 616 del 1977*».

<sup>22</sup> M.CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it* n. 7 del 08.04.2009 nonché già in precedenza ID, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Federalismi.it* 13 giugno 2002.

<sup>23</sup> L'espressione concorrenza di competenze appare forse più adeguata per rappresentare un modello in cui si delineava già la necessità di considerare il livello degli interessi e che risulta sfuggire alla distinzione tra principi e dettagli che caratterizza la competenza concorrente; emblematica in tal senso sembra la L. 394/91 sulle aree naturali protette che, al di là di autoqualificarsi legge quadro, detta poi una regolazione pervasiva e completa per quelle di livello nazionale, mentre mantiene la sua natura di fonte di principi per le aree protette regionali; l'espressione è ovviamente da contestualizzare nello scenario *ante* riforma e da tenere quindi distinta dalla concorrenza di competenze nello scenario *post* riforma quando la Corte, davanti a un intreccio di competenze non risolvibile utilizzando il criterio della prevalenza, fa ricorso al principio di leale collaborazione; in argomento E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Regioni*, 2008, n. 1, p. 61 ss.

Come noto invece, con la modifica del 2001 il termine “ambiente” – accompagnato anche dal termine ecologicamente più avanzato “ecosistema”<sup>24</sup> - entra in Costituzione nell’art. 117, ossia nella parte “tecnica”<sup>25</sup> ma, in evidente “rottura” rispetto all’assetto che si era delineato in precedenza, la loro tutela viene inserita tra le competenze legislative esclusive statali elencate nel co. 2 alla lett. s).

In prospettiva storica, la prima decisione a testo riformato è la nota sentenza n. 407/2002<sup>26</sup>, in cui la Corte non ha ritenuto di poter considerare tutela dell’ambiente una materia in senso stretto<sup>27</sup> o tecnico in quanto l’inestricabile connessione degli interessi ambientali con altri interessi e competenze non renderebbe possibile configurare una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata. Richiamando anche decisioni precedenti alla riformulazione del Titolo V<sup>28</sup>, la Corte “smaterializzò” l’espressione “tutela dell’ambiente” individuando un rapporto di subordinazione logica – già asseverato storicamente dalla giurisprudenza costituzionale<sup>29</sup> - per cui l’ambiente è, *in primis*, un valore costituzionale protetto; da tale dimensione assiologica l’ambiente determina e delinea poi «una sorta di materia trasversale» o finalistica<sup>30</sup>; caratteristica che in quell’occasione risultò canone interpretativo proregionale per ritenere,

---

<sup>24</sup> Sulla presenza dei due diversi termini nell’art. 117 la Corte nella sentenza n. 12 del 2009 ne ha prospettato una interpretazione rispettivamente rispondente ad una concezione antropocentrica ed una ecocentrica precisando come nonostante essi «*esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un’endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l’habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé*».

<sup>25</sup> A tal proposito la dottrina ha parlato di “costituzionalizzazione indiretta” dell’ambiente v. D.AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P.DELL’ANNO, E.PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, 2012, pp. 254 ss.

<sup>26</sup> M.CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Regioni*, 2003, n. 1, p. 318 ss; S.MANGIAMELLI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, ivi, p. 337 ss; F.S.MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie “trasversali”: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 4, pag. 2951 ss; C.SARTORETTI, *La tutela dell’ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giur. it.*, 2003, n. 3, pp. 417 ss; cfr P.CARETTI, V.BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2009, p. 5191, dove gli A. evidenziano come la sentenza contenga una «una fortissima dose di ambiguità, che costringerà la giurisprudenza successiva a veri e propri “salti mortali” ermeneutici, alla ricerca di una impossibile “quadratura del cerchio”».

<sup>27</sup> La prima decisione post riforma del Titolo V dove furono individuati la presenza di ambiti materiali contenuti nell’art. 117 co. 2 ma non configurabili come “materie” è la sentenza n. 282/2002; in quell’occasione la Corte, in riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, precisò infatti che «*non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*»; sentenza commentata da A.D’ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 3, p. 2030 ss; D.MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002*, ivi, 2002, n. 3, p. 2034 ss; R.BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Regioni*, n. 6, 2002 p. 1445 ss.; in generale sull’argomento F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, 2006 e in precedenza ID, *L’Ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Regioni*, n. 1, 2004, p 176 ss.

<sup>28</sup> Sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998.

<sup>29</sup> Vedi sintesi in nota n. 19.

<sup>30</sup> P.CARETTI, V.BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, cit., p. 5188, dove gli A. osservano come, anche in riferimento alla legislazione precedente la riforma del Titolo V e in particolare nel D.Lgs. n. 112/1998, «*l’abbandono della concezione che vedeva nell’ambiente una “materia” o “supermateria” (quest’ultima espressione è di A.Predieri) per abbracciare una concezione della protezione ambientale in termini valoriali e finalistici, come*

diversamente almeno da una lettura formale del nuovo testo, ammissibili interventi legislativi regionali per la cura di interessi funzionalmente collegati alla protezione dell'ambiente.

Successivamente si delinea un seconda “stagione” della Corte che, a partire dalle sentenze n. 367 e 378 del 2007<sup>31</sup>, sembra mutare il proprio orientamento; con tali decisioni l'ambiente non viene più considerato entità astratta ma, a tutti gli effetti, un «*bene giuridico materiale*»<sup>32</sup>; caratteristica che determina riflessi anche sul piano interpretativo dell'art. 117 della Costituzione; tale concezione conduce infatti verso una “rimaterializzazione”<sup>33</sup> della tutela dell'ambiente che, superando la dimensione “valore-materia trasversale”, dovrebbe invece essere considerata come “materia” in senso tecnico.

In realtà, come rilevabile anche dalla giurisprudenza successiva<sup>34</sup>, la concezione materialista continua a convivere<sup>35</sup> con quella valoriale, confermando le posizioni della dottrina<sup>36</sup> che hanno sostenuto come le due visioni non andrebbero necessariamente in conflitto ma come la questione sia piuttosto da inquadrare secondo una duplice prospettiva, più accomodante, per cui l'ambiente può essere sia un valore<sup>37</sup> sia una materia<sup>38</sup> che conserva inevitabilmente elementi di trasversalità.

---

una “non materia” (D'Atena) ovvero come “materia trasversale”, in grado di attraversare ambiti competenziali diversi quanto a natura, estensione e titolarità, si sia risolta in una evidente “contaminazione” tra la prima e la seconda parte della Costituzione»; A.MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, 2020, p. 158.

<sup>31</sup> Sentenze commentate dallo stesso redattore in P.MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & sviluppo*, 2012, n. 1, p. 5 ss.; ID., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *federalismi.it* del 10 marzo 2010 e in *Riv. giur. ambiente*, 2011, n. 6, p. 735 ss.; ID., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, n. 3, 37 ss

<sup>32</sup> In tal senso oltre alle citate sentenze nn. 367 e 378 del 2007, anche la n. 104 e n. 105 del 2008 nonché la n. 61 del 2009.

<sup>33</sup> M.MICETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *AA.VV., Scritti in onore di Antonio D'Atena*, 2015, p. 1910 ss; M.BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 61 ss; più in generale sulla rimaterializzazione F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”:* *scacco matto alle Regioni*, in *LeRegioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss

<sup>34</sup> A titolo esemplificativo vedi sentenza n. 7/2019 e in precedenza anche sent. n. 77/2017 con commento di F.SCALIA, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *Dir. giur. Agr.*, n. 3, 2017.

<sup>35</sup> Lo sviluppo di tale punto va oltre gli scopi del presente contributo ma sia sufficiente accennare che è una convivenza non così ordinata in quanto la Corte utilizza entrambi gli orientamenti a volte per ammettere e altre per negare competente legislative regionali; cfr in tal senso M.DI FOLCO, *Dalla Corte Costituzionale una significativa valorizzazione dell'autonomia politico-legislativa della regioni in materia ambientale*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019, pp. 82-83.

<sup>36</sup> Parla di vocazione bicefala della materia G.COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?*, in *Riv.giur. ambiente*, 2002, n. 3/4, p. 419 ss.; nel senso che la tutela dell'ambiente non sia solo una materia ma che non si possa negare l'esistenza di un profilo materiale in senso stretto, M.CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Federalismi.it* 13 giugno 2002.

<sup>37</sup> Del resto, come già ricordato, in prospettiva storica è stata proprio la dimensione valoriale che ha permesso di colmare il vuoto costituzionale imponendo alla Repubblica la protezione dell'ambiente in assenza di riferimenti espliciti in Costituzione; vedi nota n. 19.

<sup>38</sup> Vi sono alcuni elementi che sembrano deporre oggettivamente in funzione di una materia propriamente detta quali l'esistenza di una struttura ministeriale ad esso preposta (l'attuale MITE) e del D.Lgs. 152/2006 che la stessa giurisprudenza oramai denomina “Codice dell'ambiente” e che se non accoglie tutta la regolazione ambientale ne contiene una componente molto significativa; c'è inoltre da tener presente il potenziale meccanismo disposto dell'art. 116 co. 3 Cost. in tema di regionalismo asimmetrico; quest'ultima disposizione costituzionale nel prevedere ulteriori forme e condizioni di autonomia presuppone un passaggio di consegne di funzioni concrete che mal si conciliano con

Ricostruiti succintamente gli orientamenti ermeneutici seguiti dalla Corte, la prima sentenza dove si rileva l'affermazione che la tutela dell'ambiente sia una "*materia naturalmente trasversale*", con l'aggiunta quindi dell'avverbio, è la n. 215/2018 che affronta proprio una questione in materia di rifiuti; nel ricorso, poi ritenuto infondato, il Presidente del Consiglio dei ministri si lamentava di alcune disposizioni regionali che, riducendo il livello di tutela fissato a livello statale, avrebbero violato l'art. 117 co. 2 lett. s) in riferimento ad alcune disposizioni del D.Lgs. 152/2006 e dell'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1963<sup>39</sup>; la Corte, per la parte che interessa, ha evidenziato in quell'occasione come tutela dell'ambiente e dell'ecosistema «*rappresenta una materia naturalmente trasversale, nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, innanzi tutto quella del "governo del territorio", essendo la tutela dell'ambiente anche in funzione di presidio dell'integrità di quest'ultimo. Ma possono venire in rilievo profili che attengono alla tutela della "salute" o alla "protezione civile" (di competenza concorrente) o all'agricoltura e foreste (di competenza residuale)*».

Sempre in materia di rifiuti l'espressione ritorna nella successiva sentenza n. 289/2019 a seguito di ricorso promosso dal Governo che impugnava l'art. 1, co. 1, lett. d), f) e u), della L.R. Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «*Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)*»; la Corte, anche in quel caso, ha ritenuto infondato il ricorso ribadendo, in premessa al ragionamento, come la disciplina dei rifiuti andava ricondotta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, «*materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (ex multis, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004)*»<sup>40</sup>.

L'espressione viene riproposta dalla Corte in due decisioni nell'anno 2020 dove, all'interno della presentazione di ricorsi governativi più ampi, vengono impuginate anche alcune puntuali disposizioni regionali sempre nell'ambito della gestione dei rifiuti; la prima è la sentenza n. 88 dove la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione lucana che, in materia di spandimento fanghi in agricoltura, riproponeva un divieto nato in ambito giurisprudenziale e che lo stesso legislatore aveva provveduto a rimuovere<sup>41</sup>; invece la sentenza n. 272/2020 che, come vedremo<sup>42</sup>, viene adottata a sostegno

---

una visione esclusivamente valoriale della disciplina oggetto di eventuale trasferimento; in tal senso P.DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, n. 7, p. 586.

<sup>39</sup> Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

<sup>40</sup> In realtà tra le sentenze a cui rimanda la Corte solo nella n. 215/2018, già indicata, risulta la precisa menzione in analisi riportando le altre una espressione più generica in relazione alla trasversalità; a titolo esemplificativo nella citata sentenza n. 151/2018 la Corte afferma come «*la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti*»; la "promiscuità" delle citazioni portano ad ipotizzare che la Corte, nell'aggiungere l'avverbio "naturalmente", non sembra attribuire a tale espressione un significato specifico o ulteriore rispetto alle posizioni precedenti.

<sup>41</sup> Per approfondimenti v. G.D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue*, in *Le Regioni*, n. 1/2, 2021, pp. 327-339; G.VIVOLI, *La giurisprudenza costituzionale e amministrativa limitano le competenze regionali nello spandimento fanghi in agricoltura*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2021, pp. 206-221.

<sup>42</sup> V. *infra* par. 6 in relazione alle censure statali sull'art. 1, co. 9 della L.R. Abruzzo n. 45/2020

delle censure statali nel ricorso che porta alla sentenza n. 191/2022, prende le mosse da un ricorso governativo che impugna anche l'art. 32 della L.R. Molise n. 4 del 2019, che modificando l'art. 1 della L.R. Molise 7 agosto 2003, n. 25<sup>43</sup>, introduceva il comma 3-bis, in base al quale la Regione doveva perseguire *«l'obiettivo di limitare nel proprio territorio lo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale, nel limite della percentuale del totale dei rifiuti, speciali e non, trattati nel territorio regionale, scelta dalla Giunta regionale dopo relazione della struttura tecnica. Il competente servizio regionale emana, a tal proposito, specifiche direttive»*; in quell'occasione la Corte però, dopo aver ribadito come la gestione dei rifiuti andava ricondotta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, *“materia naturalmente trasversale”* - anche sulla base di un proprio precedente con cui aveva affrontato una analoga disposizione pugliese<sup>44</sup> -, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione molisana in quanto lesiva dell'art. 182 co. 3 del D.Lgs. 152/2006 che nel prevedere<sup>45</sup> *«una rete integrata ed adeguata di impianti»*, intende consentire *«lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi»*; con la decisione la Corte accoglie il ricorso statale per la rilevata incompatibilità tra il divieto previsto dalla disposizione regionale e il concetto di “rete integrata”, la cui effettiva attuazione richiede - come del resto evoca anche il termine -, oltre ad una adeguata presenza di impianti, proprio la possibilità stabilire delle interconnessioni tra i vari “nodi” del sistema lasciando aperta la possibilità di individuare soluzioni che prescindono dai confini territoriali regionali; ciò in ottemperanza ad una delle finalità legislative che è quella di minimizzare lo spostamento dei rifiuti privilegiando la vicinanza tra localizzazione degli impianti e luogo di produzione e raccolta<sup>46</sup>.

Senza che si ritenga necessario approfondire nel dettaglio anche tali ulteriori decisioni, la Corte qualifica la tutela dell'ambiente quale materia *“naturalmente trasversale”* anche nelle successive sentenze nn. 86 e 189 del 2021 e n. 21 del 2022 che presentano in comune due elementi: il primo è rappresentato dal fatto che i contenziosi attengano sempre, seppur vertendo su specifici aspetti diversi, alla gestione dei rifiuti; la seconda il fatto che le sentenze accolgono tutti i ricorsi statali dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate.

---

<sup>43</sup> Norme per l'elaborazione e l'attuazione del Piano di gestione dei rifiuti.

<sup>44</sup> Sentenza n. 10/2009.

<sup>45</sup> Nella sentenza n. 227/2020 la Corte richiama la sentenza n. 10/2019 ma nel frattempo, tra le due decisioni, l'art. 182 co. 3 non sarebbe più il riferimento adeguato in quanto il suo contenuto è stato sia modificato e aggiornato nell'ottica dell'economia circolare inserendovi, nell'ottica dell'economia circolare, l'attenzione anche alle operazioni di recupero dei rifiuti e dall'altro, è stato trasferito nell'art. 182-bis del D.Lgs. 152/2006 dedicati ai principi di autosufficienza e prossimità.

<sup>46</sup> In particolare l'attuale art. 182-bis, co. 2, lett. b) del D.Lgs. 152/2006 individua tra le finalità del sistema quella di *«permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti»*.

Ricostruito come la Corte inizia a qualificare la tutela dell'ambiente quale “*materia naturalmente trasversale*” sorge spontaneo il chiedersi se tale espressione contenga un significato specifico e ulteriore rispetto agli orientamenti passati o se invece l'espressione non presenti alcun elemento di arricchimento limitandosi cioè a richiamare, in altro modo, la trasversalità; si tratta in altri termini di riflettere se essa sia una conseguenza causale della Corte e determini quindi un'evoluzione rispetto gli orientamenti passati (o comunque un elemento di innovazione), oppure se invece l'espressione sia frutto di una componente casuale e quindi scarsamente meritevole di attenzione.

Considerando che tale qualificazione si è comunque solo recentemente affacciata nei giudizi costituzionali in questo momento appare possibile solo ipotizzare alcune riflessioni sulla possibile collocazione ermeneutica dell'espressione utilizzata dalla Corte dovendo per di più tener conto, *a fortiori*, dei possibili scenari evolutivi in conseguenza delle recenti modifiche apportate agli artt. 9 e 41 della Costituzione<sup>47</sup>.

In particolare l'ipotesi da valutare sull'utilizzo dell'avverbio “*naturalmente*” è se l'espressione che ne risulta possa essere vista come un tentativo della Corte di coniugare le due direzioni della trasversalità<sup>48</sup>; difatti, come ricostruito in precedenza, a partire dalla sentenza n. 407/2002 essa è risultata la premessa interpretativa per ammettere interventi regionali legislativi negli interessi funzionalmente collegati con

---

<sup>47</sup> Tra i numerosi commenti della dottrina alla revisione costituzionale si segnalano tra le voci più critiche espresse prima del completamento dell'iter parlamentare ex art. 138 Cost. G.DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it* Paper del 1 luglio 2021, che la ritiene, nel suo complesso «*inutile, forse dannosa, al limite stupida*» e T.E.FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021, che la ritiene non necessaria e paventa anche un potenziale rischio nella modifica dei principi fondamentali in quanto «*anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (rectius: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo*»; G.SEVERINI, P.CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021; profili critici vengono evidenziati anche da M.CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche innovativa) e molte lacune*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 3/2021, p. 298; esprime una valutazione più positiva I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it* Paper del 23 giugno 2021; esprime un giudizio sostanzialmente negativo sulle modifiche dell'art. 9 in relazione alla tutela degli animali F.RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it* Paper del 23 giugno 2021; in particolare l'A. osserva come la «*revisione non ripropone nemmeno la definizione europea di “esseri senzienti” e non modifica la posizione giuridica degli esseri animali, ancora collocati nell'inedita ed umiliante categoria giuridica delle “res senzienti”. Non si afferma il comune destino ontologico, insomma nulla cambia con l'attuale revisione che anzi compie un passo indietro rispetto all'affermazione del Trattato di Lisbona*»; per un'ampia riflessione giuridica sui diritti degli animali v. F. RESCIGNO, *I diritti degli animali: da res a soggetti*, 2005; per recenti riflessioni tra modifica italiana e soluzione adottata dall'ordinamento francese A.O.COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, pp. 3391-3430; in prospettiva rivolta ai mutamenti climatici L.SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *Federalismi.it* n. 20, 2021, pp. 63-83; per alcuni contributi più recenti v. R.MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it* n. 13, 2022, pp. 187-212 e per una lettura critica della modifica costituzionale con riflessioni anche in chiave comparata v. C.SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell'ambiente”: un profilo critico*, in *Riv.Giur.Edil.*, n. 2, 2022, pp. 119-138.

<sup>48</sup> Il tema della trasversalità e come essa si relazioni con altri istituti continua a interessare la dottrina; tra i recenti contributi si segnalano F.FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2022, pp. 25-48; M.BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2022, pp. 17-41; l'A. dedica riflessioni specifiche alla tutela dell'ambiente alle pp. 22-27.

quelli ambientali purché siano in grado di offrire una tutela più rigorosa di quella statale<sup>49</sup>; in questa prospettiva la premessa che determina la trasversalità sembra affondare nella natura “valoriale” dell’ambiente; ma la trasversalità è stata anche interpretata in direzione opposta ossia come capacità della competenza esclusiva statale di imporsi in tutti gli altri spazi legislativi regionali sia concorrenti che residuali dell’art. 117 della Costituzione; in tali casi come ha precisato la Corte «*la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi*»<sup>50</sup>; vista in questa direzione la trasversalità, quale espressione della visione materialistica della disciplina, è caratteristica che permette alla competenze statali legislative in tutela dell’ambiente di espandersi andando a comprimere

---

<sup>49</sup> In realtà tale questione si rivela quantomai problematica in quanto non risulta così semplice stabilire aprioristicamente quanto un intervento legislativo determini oggettivamente una tutela *in melius* oppure, richiamano un concetto di elaborazione giurisprudenziale, quando si sia invece in presenza di un cd “punto di equilibrio” fissato a livello statale che impedisce qualsiasi iniziativa legislativa regionale anche *in melius*; la prima decisione in cui emerge tale concetto è la sentenza n. 307 del 2003 dove la Corte, in materia protezione da campi elettromagnetici, ha stabilito che quando lo standard fissato a livello centrale rappresenta il punto di equilibrio tra più interessi contrapposti protetti dalla Costituzione, alle Regioni non è consentito derogarlo neppure *in melius*; la decisione “stempera” quindi la forza della sentenza n. 407/2002 che, presa isolatamente, avrebbe potuto far presupporre compatibile con la Costituzione qualsiasi intervento legislativo regionale purché finalizzato a rafforzare la protezione fissata a livello statale; la Corte della sentenza n. 307/2003 così afferma: «*In sostanza, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l’impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell’energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*»; e ancora «*i limiti di esposizione in materia di inquinamento elettromagnetico, fissati dallo Stato, debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche in melius, esprimendo essi (ove se ne postuli l’adeguatezza in assoluto a proteggere la salute, ciò che, nella specie, non è oggetto di contestazione) il punto di equilibrio fra l’esigenza di tutela della salute e dell’ambiente e quella di consentire la realizzazione di impianti di interesse nazionale*». Per commenti alla sentenza G.TARANTINI, *La disciplina dell’elettromog tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it* n. 20,2004; G.M.SALERNO, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell’equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, in *Federalismi.it* n. 14,2003. Sui «punti di equilibrio» v. F.BENELLI, R.BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, *Le Regioni*, n. 6,2009, pp. 1196-1200.

<sup>50</sup> Sentenza n. 378/2007.

significativamente le competenze regionali riconosciute non dovendo limitarsi ad introdurre norme di principio<sup>51</sup>; espansione a cui non sembra agevole per le regioni potersi opporre<sup>52</sup>.

Davanti a queste due diverse concezioni ermeneutiche viene da chiedersi quindi, in base alla ipotesi in discussione, se la configurazione della materia quale “*naturalmente trasversale*” non possa diventare la sintesi con cui la Corte tenta di coniugare le due diverse concezioni di trasversalità di tutela dell’ambiente cioè sia quella “valoriale”, con tendenza centrifuga e premessa per riconoscere compatibili con la Costituzione interventi legislativi regionali per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali, sia

---

<sup>51</sup> La trasversalità si distingue infatti dalla competenza concorrente e ad assume natura più pervasiva potendo giungere a introdurre anche una articolata disciplina di dettaglio; come precisato dalla Corte nella sentenza n. 62/2005 quando si manifestano interventi statali necessari a soddisfare di interessi unitari «*ciò non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorché individui l’esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale*»; in quel caso la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che dichiaravano i rispettivi territori denuclearizzati; emblematica della complessità in esame e utile per marcare chiaramente la distinzione tra materie trasversali e competenza concorrente è la sentenza n. 401/2007 che, seppur afferente la tutela della concorrenza, offre riflessioni teoriche valide ed estensibili per tutte le materie classificabili come trasversali; in particolare la Corte dopo aver identificato come tale la tutela della concorrenza opera un distinguo tra “interferenza” e “intreccio” di materie precisando come «*[n]ello specifico settore degli appalti deve, però, ritenersi che la interferenza con competenze regionali si attegga, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata, nei limiti e secondo le modalità di seguito precisati, dal legislatore statale*»; inoltre dopo aver premesso che spetti ad essa «*effettuare uno scrutinio di costituzionalità sui singoli atti legislativi dello Stato, al fine di stabilire se la scelta in concreto adottata sia ragionevole e proporzionata rispetto all’obiettivo prefissato*»; successivamente articola la seguente riflessione: «*La ratio di questo controllo risiede proprio nella natura della materia in esame: essa, infatti, non ha un ambito definito, ma si caratterizza per le specifiche finalità perseguite. In questa prospettiva, si giustifica un controllo di costituzionalità – guidato dai criteri della proporzionalità e adeguatezza – volto a saggiare «la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell’equilibrio economico generale» (citata sentenza numero 14 del 2004). Allo scopo, pertanto, di individuare gli esatti confini della materia in esame, occorre svolgere un doppio livello di verifica: stabilire, innanzitutto, se l’intervento statale sia astrattamente riconducibile, nei modi anzidetti, ai principi della concorrenza nel mercato o della concorrenza per il mercato o ad entrambi; in secondo luogo, accertare se lo strumento utilizzato sia congruente rispetto al fine perseguito alla luce dei criteri di proporzionalità e della adeguatezza. Ciò significa che, contrariamente a quanto sostenuto da alcune delle ricorrenti, una volta che sia stata riconosciuta come riconducibile alla materia in questione la normativa statale, la stessa può avere anche un contenuto analitico. La proporzionalità e l’adeguatezza non si misurano, infatti, avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa*»; infatti, conclude la Corte, se il vaglio fosse dedicato a rilevare un mancato rispetto tra norme di principio e di dettaglio «*si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina*»; v. in argomento approfondimenti in G.FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, op.cit.; in particolare sulla sentenza n. 401/2007 pp. 38-39.

<sup>52</sup> Non sono mancati casi in cui la Corte ha ritenuto l’esercizio della competenza legislativa statale in tutela dell’ambiente non adeguata ai canoni dei principi collaborativi; in particolare nella sentenza n. 62/2005 (cfr. anche nota precedente) se da un lato ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di tre legislazioni regionali (in particolare di Sardegna, Basilicata e Calabria) volte a dichiarare il loro territorio denuclearizzato (e quindi non idoneo ad ospitare impianti di smaltimento di rifiuti radioattivi) dall’altro ha anche dichiarato l’incostituzionalità degli artt. 1, co. 4-bis, e 2, co. 1, lett. f) del D.L. n. 314/2003 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi), convertito con modificazioni dalla L. n. 368/2003 per non aver previsto idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della regione nel cui territorio l’opera era destinata ad essere realizzata; più precisamente per non aver previsto le due disposizioni statali, rispettivamente, adeguate forme di partecipazione nel procedimento di validazione del sito e in quello di approvazione dei progetti; tuttavia, a dimostrazione dell’esile vittoria regionale, l’esigenza avvertita dalla Corte di evitare situazione di *impasse* o di veto o comunque di ostruzionismo, l’hanno indotta anche a chiarire come è sì «*necessario, al fine di ricondurre tali previsioni a conformità alla Costituzione, che siano previste forme di partecipazione al procedimento della Regione interessata, fermo restando che in caso di dissenso irrimediabile possono essere previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte di organi statali, con adeguate garanzie procedurali*».

quella “materiale”, a trazione centripeta e orientata invece a comprimere le altre competenze legislative regionali.

Prima di procedere occorre premettere che una tale schematizzazione se ha il pregio di aiutare l’approccio teorico risente inevitabilmente di una eccessiva polarizzazione che non trova riscontri così netti nelle decisioni della Corte costituzionale; semmai tentando uno sviluppo dell’analisi occorre considerare come la visione materiale e concreta della disciplina, tenuto conto della sua collocazione tra le competenze legislative esclusive, ha un sicuro effetto semplificante in quanto consente, almeno in linea di principio e salvo manifesta irragionevolezza, qualsiasi intervento normativo statale.

Questo effetto semplificante prende forza tanto più la legislazione regionale tende ad avvicinarsi al “cuore” della regolazione ambientale; in altri termini più l’ambito di regolazione tende ad avvicinarsi al centro gravitazionale che può essere individuato nel cd “Codice dell’ambiente”, il D.Lgs. 152/2006, più gli effetti della “materializzazione” si manifestano e più difficilmente la legislazione regionale, se si allontana dal contenuto delle disposizioni statali o non ne risulta una loro attuazione, passa indenne dal giudizio costituzionale per l’applicazione di un semplice sillogismo: se la disciplina è esclusivamente statale qualsiasi legislazione regionale che contrasti con essa viene dichiarata incostituzionale.

Se da un lato è agevolmente verificabile come il D.Lgs. 152/2006 non esaurisca il perimetro della regolazione ambientale – sia sufficiente citare la legge 394/91 sulle aree naturali protette e la normativa sulla tutela del paesaggio – si può d’altro canto affermare come le discipline legislative in esso contenute rappresentano senz’altro il “nucleo verde” della materia; dopodiché, vista la vocazione espansiva e debordante del termine “ambiente” – e quindi della materia tutela dell’ambiente - e, conseguentemente, l’impossibilità o comunque l’inutilità, almeno sul piano giuridico, di darne una definizione e di stabilire rigidamente una perimetrazione univoca della disciplina si pone la delicata questione degli spazi di esercizio delle competenze legislative regionali che vi gravitano attorno e che rappresentano quegli interessi funzionalmente collegati che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, possono permettere alle regioni, al sussistere di certe condizioni, di introdurre una legislazione *in melius*<sup>53</sup>.

In altri termini quanto più ci si allontana dal “nocciolo verde” delle discipline ambientali contenute nel D.Lgs. 152/06 tanto più il giudizio di costituzionalità sulle disposizioni regionali diventa invece più complesso perché cresce il “peso specifico” delle competenze concorrenti o residuali regionali ex art. 117 Cost. che, indirettamente, possono incidere sulla tutela ambientale; la questione si complica per l’irrisolvibile problema definitorio del termine “ambiente” - che si traduce, sul piano concreto, a rendere volubile e difficilmente identificabile il perimetro della materia e quindi fissare oggettivamente una separazione nitida tra ciò vi è ricompreso e ciò che ne è escluso - e dall’altro, se è pacifico e

---

<sup>53</sup> Vedi nota 49 sulla illegittima tutela *in melius* regionale in presenza di “punti di equilibrio” individuati dalla Corte.

intrinsecamente logico, che le regioni non possono diminuire il livello di tutela fissato a livello centrale - in quanto, al di là della contraddizione con l'attribuzione di una competenza esclusiva statale, ne vanificherebbe di fatto la solidità degradandola a "dispositiva"- altrettanto non può dirsi di una legislazione che sia invece rivolta ad incrementare il livello di tutela; le due complessità si fondono insieme creando una situazione alquanto intricata quando giunge davanti alla Corte un conflitto che presenta tali caratteristiche<sup>54</sup>.

Dall'analisi delle sentenze in cui viene utilizzata l'espressione "*materia naturalmente trasversale*" non emerge un chiaro orientamento assunto dalla Corte in funzione della decisione presa; infatti si possono rilevare sia decisioni che ritengono infondato il ricorso statale - in tal senso si chiudono le prime due sentenze n. 215/2018 e 289/2019 -, sia decisioni che invece lo accolgono, sia, infine, il caso della sentenza n. 191/2022 in cui, come si vedrà<sup>55</sup>, la Corte scinde il giudizio sulle due disposizioni regionali impugnate; questo elemento, vale a dire il fatto che tale qualifica determini poi una decisione della Corte diversa, è un elemento che può esser fatto valere per una lettura "simbiotica" dell'espressione in cui cioè l'elemento materiale e la natura valoriale si saldano.

Un elemento che invece emerge chiaramente è il fatto che, almeno per adesso, la Corte ha utilizzato per la tutela dell'ambiente il richiamo alla materia naturalmente trasversale solo nell'affrontare casi che attengono la gestione dei rifiuti; tale elemento, nonostante non si possa non considerare come la serie delle sentenze vada oltre l'episodicità, si ritiene che sia da attribuirsi a fattori meramente casuali.

Difatti non sembrano esservi argomentazioni giuridicamente solide per poter ritenere che tale qualificazione sia valida solo per la gestione dei rifiuti; casomai può essere ipotizzato un suo "naturale" richiamo a tutte le normative contenute nel Codice dell'ambiente anche se, come già evidenziato, queste non completano le discipline ambientali.

Nell'attesa di verificare se le successive sentenze in materia possano offrire ulteriori elementi di riflessioni, ritornando alla sentenza n. 191/2022 la Corte, ricondotta la disciplina dei rifiuti all'interno di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e ricordata la possibilità regionale di esercitare proprie competenze legislative nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali al solo fine di incrementare il livello di tutela<sup>56</sup>, affronta le due disposizioni abruzzesi giungendo a decisioni diverse.

---

<sup>54</sup> Per un recente caso sempre in tema di rifiuti nell'ottica dell'economia circolare v. sentenza n. 88/2022 e, in particolare, come si differenzia, sia il caso sia la decisione della Corte, dalla precedente sentenza n. 86/2021; per commenti v. G.AMENDOLA, *Corte costituzionale: la posidonia spiaggiata, rifiuto o risorsa*, su <https://www.osservatorioagromafie.it/>; G.VIVOLI, *L'economia circolare davanti alla Corte costituzionale: le competenze legislative regionali nella "gestione" dei materiali spiaggiati*, in *AmbienteDiritto.it*, n.3, 2022, pp. 214-235.

<sup>55</sup> Vedi *infra* par. 5 e 6.

<sup>56</sup> *Ex multis* sentenza Corte cost. n. 189/2021.

## 5. La decisione sulla disposizione regionale programmaticamente “proibizionista”

Per quanto riguarda la prima questione, ossia l’art. 1 co. 4 della L.R. Abruzzo n. 45/2020 che manifestava la volontà regionale di non realizzare impianti di incenerimento sul proprio territorio, la Corte accoglie il ricorso statale riconoscendo l’invasione della competenza esclusiva statale in tutela dell’ambiente e dell’ecosistema in funzione dell’evidente contrasto tra disposizione regionale ed i parametri interposti eccepiti dal ricorrente:

Peraltro, oltre ai riferimenti normativi indicati nel ricorso, viene anche considerato come la disciplina legislativa abbia trovato una importante e concreta attuazione nel DPCM del 10 agosto 2016 tramite il quale è stata individuata la capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché il fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati<sup>57</sup>.

Dalla sua lettura emerge come, al di là del conflitto sul piano teorico-legislativo, la volontà regionale di escludere aprioristicamente la presenza di nuovi impianti di incenerimento sul proprio territorio non risulti coerente proprio con i fabbisogni rilevati nel DPCM del 10 agosto 2016; infatti nella Tabella C ad esso allegata, come posto in rilievo anche dalla Corte, la Regione Abruzzo evidenzia un deficit gestionale che giustificherebbe proprio la realizzazione di un nuovo impianto per smaltire 120.000 tonnellate all’anno.

Davanti ai contrasti sul piano del diritto positivo è risultata debole davanti al vaglio della Corte la linea difensiva regionale della mera natura programmatica della disposizione vista la chiarezza dell’obiettivo che si vorrebbe realizzare nonché la sua capacità di manifestazione degli effetti giuridici; in altri termini la posizione che l’espressione sarebbe volta solo a rafforzare indirizzi già espressi in sede di pianificazione – ossia il disincentivare lo smaltimento in discarica e l’incenerimento promuovendo soluzioni alternative – non trova riscontro con il contenuto sostanzialmente decisorio che risulta in grado di orientare già da solo, nel senso del divieto, la successiva azione amministrativa.

La decisione risulta inoltre supportata dalla presenza di precedenti in cui la Corte aveva già avuto modo di affrontare regolazioni regionali con caratteristiche analoghe a quella censurata giungendo sempre ad accogliere le doglianze statali.

---

<sup>57</sup> In particolare con il DPCM del 10 agosto 2016 è stata individuata la capacità di trattamento nazionale degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati in esercizio al mese di novembre 2015, la capacità potenziale di trattamento nazionale, riferita agli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati autorizzati e non in esercizio al mese di novembre 2015 e sono stati identificati, per macroaree e per regioni, gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare o da potenziare per coprire il fabbisogno residuo nazionale di trattamento dei medesimi rifiuti; nelle Tabelle A, B e C del DPCM si trovano, rispettivamente, l’elenco degli impianti di incenerimento in esercizio, quello degli impianti già autorizzati ma non in esercizio ed individuazione, localizzazione e capacità degli impianti da realizzare o da potenziare per soddisfare il fabbisogno residuo nazionale.

Infatti, nella sentenza n. 154/2016 la Corte<sup>58</sup>, nel trattare un contenzioso più ampio dove il Governo impugnava alcuni articoli della L.R. Basilicata n. 5/2014, ha affrontato anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, co. 4 in riferimento all'art. 117 co. 2 lett. s); in particolare la disposizione regionale prevedeva anche che il Piano regionale di gestione dei rifiuti «*dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti*»: è agevole notare, *mutatis mutandis*, la forte similitudine con la disposizione abruzzese che, si ricorda, era rivolta “soltanto” a vietare l'autorizzazione di ulteriori impianti fissando invece, quella lucana, l'obiettivo ancora più “proibizionista” di giungere alla graduale chiusura di tutti gli impianti di incenerimento esistenti.

In quell'occasione la Corte, pur riconoscendo che la disposizione impugnata, almeno nella prima parte, non stabiliva un vero e proprio divieto di localizzazione degli impianti di incenerimento con effetto immediato - e, pertanto, poteva lasciare aperta una possibile interpretazione programmatica-, ha tuttavia ritenuto che il periodo successivo togliesse ogni dubbio sulla sua idoneità a dispiegare gli effetti evocati dal ricorrente; infatti non appare contestabile che la definizione di modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti all'interno della pianificazione regionale sia espressione di indicazioni specifiche e puntuali in chiaro contrasto con il già citato art. 35 D.L. 133/2014.

Sempre in tema di rifiuti, la valenza meramente programmatica di disposizioni regionali ritenute dalla difesa resistente non idonee a incidere concretamente nelle prerogative statali è stata poi oggetto di altro giudizio conclusosi con la sentenza n. 142/2019; in quel caso il Governo aveva impugnato gli artt. 1 e 2 della L.R. Marche n. 22/2018 che, ad avviso del ricorrente, avrebbero invaso la competenza esclusiva statale in tutela dell'ambiente in quanto entrambe le disposizioni sarebbero state finalizzate, seppur con diverso grado di dettaglio, ad escludere aprioristicamente l'operazione di trattamento termico tra quelle di gestione dei rifiuti.

In particolare l'art. 1 indicava come finalità dell'intervento legislativo quella di definire «*le strategie di gestione dei rifiuti escludendo la combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti o di recupero energetico*»; l'art. 2 invece implementava puntualmente il principio generale espresso in precedenza all'interno della pianificazione

---

<sup>58</sup> Si segnala, senza analizzarla, anche la precedente sentenza n. 285/2013 dove la Corte ha dichiarato incostituzionale l'articolo unico della legge valdostana n. 33 del 2012 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti); non si ritiene di interesse approfondirla in quanto, seppur possa essere considerata capostipite del filone “regionale-proibizionista” in tema di impianti di rifiuti, in quel caso, la difesa regionale non si è appellata alla natura programmatica della disposizione ma reclamava una propria legittima competenza in materia.

regionale precisando, tramite una modifica all'art. 19 della L.R. 24/2009<sup>59</sup>, che il Piano d'ambito dovesse essere redatto in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti ma «*escludendo qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano*»; in realtà quindi la natura meramente programmatica era semmai caratteristiche ravvisabile e sostenibile nel disposto dell'art. 1 in quanto quello successivo rivela invece un evidente potere conformativo andando ad incidere direttamente sul sistema di pianificazione.

Sulla base dei soliti parametri interposti, in disparte alcuni elementi caratterizzanti il caso che non rilevano ai fini del presente contributo, la Corte ha accolto le censure del ricorrente e dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate che, lungi dal poter essere interpretate di natura programmatica, negavano la possibilità di ospitare la tipologia di impianti interessata su tutto il territorio regionale a prescindere da qualsiasi verifica; nelle parole della Corte, «*[p]are dunque evidente che le disposizioni regionali impugnate, escludendo aprioristicamente la collocazione, sul relativo territorio, di impianti così qualificati dal legislatore statale, invadano la competenza legislativa esclusiva ascritta a quest'ultimo, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006*»<sup>60</sup>.

Inoltre, in relazione all'art. 2, veniva rimarcato come, al di là della violazione sul piano del riparto di competenze, per altro verso, la Regione aveva predeterminato «*in via normativa non solo il contenuto di potenziali valutazioni programmatiche, correlate alle relative situazioni territoriali, ma anche di successive scelte strategiche attuative, tipicamente proprie dei piani regionali ex art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dei piani d'ambito previsti dall'art. 203, comma 3, del medesimo decreto*».

Questa diversa prospettiva vagliata sposta l'attenzione verso il tema della riserva di amministrazione che sarà approfondito nel successivo paragrafo in relazione alla seconda disposizione regionale abruzzese impugnata.

La Corte, nella sentenza n. 142/2019 chiarisce sul punto come così facendo, «*[s]i è dunque anticipato, in forma di legge, il contenuto oggettivo di interventi regionali che la legge statale correla ad atti di pianificazione aventi la forma dell'atto amministrativo, sul presupposto che solo in tal modo è possibile assicurare «le "garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici"»*»<sup>61</sup>.

Tornando alla sentenza n. 191/2022 è possibile così riassumere i tre elementi su cui si fonda la valutazione giuridica e la decisione della Corte: *in primis* c'è il contenuto della disposizione regionale che appare in aperto contrasto con la disciplina statale in violazione dei parametri adottati, elemento che già da solo pare poter risultare autoconsistente per condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale; c'è

<sup>59</sup> Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati.

<sup>60</sup> Viene richiamata la sentenza n. 285/2013; v. nota 58.

<sup>61</sup> Nella sentenza n. 142/2019 la Corte richiama la sentenza n. 28/2019; v. *supra* par. 3.

inoltre la presenza di precedenti dove la Corte ha accolto ricorsi statali con cui si impugnavano disposizioni regionali per le quali la difesa resistente invocava la sua natura programmatica quando però il loro contenuto risultava idoneo a dispiegare gli effetti temuti dal ricorrente e, quindi, già in grado di condizionare l'attività amministrativa successiva; infine, sul piano più concreto, la “fotografia” che emerge dai dati contenuti nel DPCM del 10 agosto 2016 che rivela un deficit gestionale - e quindi un reale fabbisogno di impianti sul territorio – non del tutto coerente con la scelta “ecologica” della Regione Abruzzo.

Sulla base di tali premesse la Corte accoglie il ricorso statale rilevando il vizio di competenza dell'art. 1, co. 4 della L.R. 45/2020 in quanto la decisione di escludere nel territorio regionale la presenza di nuovi impianti di smaltimento non può che essere assunta dallo Stato; in funzione delle censure e dell'articolazione della disposizione, la dichiarazione di illegittimità costituzionale si limita alla rimozione delle parole «*ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani*».

## **6. La decisione sulla seconda disposizione: la riserva di amministrazione**

La Corte giunge invece a conclusioni diverse per quanto concerne la doglianza statale in relazione all'art. 1, co. 9 della L.R. Abruzzo n. 45/2020 di cui, per una maggior comprensione della questione, si ritiene utile riportare il contenuto integrale:

*«[a]i fini del raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 4 e 5, sono promosse, con appositi provvedimenti attuativi, le seguenti prioritarie azioni: [...] u) [d]efinire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori».*

Nel ricorso statale emerge la questione della riserva di amministrazione; infatti l'Avvocatura fonda la lesione delle prerogative statali proprio nel fatto che le Regione Abruzzo avrebbe individuato con legge, piuttosto che con strumento amministrativo, le aree non idonee alla realizzazione degli impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti in violazione degli artt. 196 e 199 del D.Lgs. 152/2006; in base a tali riferimenti normativi ogni regione potrebbe solo, sulla base dei criteri generali fissati a livello statale, stabilire quelli per l'individuazione da parte degli enti provinciali delle aree non idonee ad ospitare impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti; tali scelte, comunque, non potrebbero essere fissate per via legislativa ma riportate all'interno del piano di gestione dei rifiuti.

In tema di riserva di amministrazione si ricorda come, in prospettiva storica e sul piano generale, la Corte abbia assunto sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana un orientamento volto ad escludere la presenza

in Costituzione di un divieto ad adottare leggi a contenuto particolare e concreto<sup>62</sup>; una trattazione esaustiva dell'argomento andrebbe ben oltre gli scopi del presente contributo per cui ci limitiamo ad evidenziare solo quegli aspetti che risulteranno funzionali ed utili ad esso.

In particolare merita di essere evidenziato come se il principio sopra ricordato, sul piano della regola generale, non risulta essere stato superato va però considerato quel filone "interno" più recente che ha visto invece la Corte, in settori afferenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, negare alle regioni la possibilità di optare per la via legislativa - imponendo invece l'obbligo di agire seguendo la strada amministrativa - se così ha disposto la disciplina statale<sup>63</sup>; in altri termini la Corte sembra aver individuato, in via eccezionale, una "nicchia" che impone proprio una riserva di amministrazione<sup>64</sup>.

L'emersione del principio può farsi risalire alla sentenza n. 250/2008<sup>65</sup> dove la Corte, su ricorso promosso dal Governo, dichiarò l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della L.R. Lombardia n. 2/2007<sup>66</sup> in tema di prelievo in deroga nell'ambito della tutela della specie protette (e non della caccia)<sup>67</sup>; in quell'occasione, dall'esame della legislazione statale di riferimento - ossia l'art. 19-bis co. 4 della L. 157/92 -, risultava la possibilità di annullare con delibera del Consiglio dei ministri, previa diffida della regione interessata, i provvedimenti di deroga adottati; quindi, nonostante la disciplina statale non esplicitasse chiaramente l'obbligo del provvedimento amministrativo, la Corte giunse a rilevare l'illegittimità delle

---

<sup>62</sup> Cfr. sentenze Corte cost. nn. 20 del 1956, 59 e 60 del 1957, 61 del 1958, 108 del 1971, 83 del 1982, 190 del 1986, 331 e 513 del 1988; tali decisioni vengono citate nella sentenza n. 143/1989 dove la Corte ritenne infondato il ricorso promosso dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento con cui sollevò questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Provincia di Trento 2 marzo 1964, n. 2 (Ordinamento urbanistico della Provincia di Trento) e dell'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), nella parte in cui prevedevano che il piano urbanistico provinciale di Trento fosse approvato con legge provinciale sottraendolo così al sindacato del giudice amministrativo..

<sup>63</sup> Un esempio di tale giurisprudenza è già stato trattato in precedenza nell'analisi della sentenza n. 28/2019, v. *supra* par. 3.

<sup>64</sup> v. A.CARDONE, *Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare per legge: le ragioni costituzionali "del giusto procedimento di pianificazione"*, in *Le Regioni*, 2018, 4, pp. 744-758; l'A., anche se la decisione attiene lo specifico ambito dell'attività di cava, osserva come la decisione offra uno spunto più ampio in quanto «sembra prefigurare, in tema di pianificazione della attività di coltivazione di cava, o più in generale di attività produttive a forte impatto urbanistico-territoriale, l'esistenza di una riserva di funzione amministrativa che determina una tendenziale rottura nell'affermazione giurisprudenziale secondo cui, invece, non esisterebbe nell'ordinamento costituzionale una riserva di amministrazione».

<sup>65</sup> Per commenti alla decisione e alla successiva sentenza n. 271/2008 (vedi *infra*) v. G.U.RESCIGNO, *Variazioni sulle leggi-provvedimento (o, meglio, sulle leggi al posto di provvedimento)*, in *Giur. Cost.*, 2008, pp. 3070-3071; dello stesso A., in modo più ampio sull'argomento, G.U.RESCIGNO, *Leggi provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi provvedimento costituzionalmente illegittime*, Relazione esposta al 53esimo convegno degli studi amministrativi di Varenna del 22 settembre 2007 scaricabile dal link [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Resc/Rescigno\\_Leggi\\_provvedimento\\_ott\\_2007.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Resc/Rescigno_Leggi_provvedimento_ott_2007.pdf);

<sup>66</sup> Legge quadro sul prelievo in deroga.

<sup>67</sup> Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione la Corte, nella sentenza n. 168/1999 aveva precisato come che il potere di deroga di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, oltre ad essere esercitabile dalla Regione solo in via eccezionale, ha lo scopo non tanto «per consentire la caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima».

disposizioni regionali impugnate in quanto l'utilizzo della fonte legislativa avrebbe eluso e precluso la possibilità, prevista nella disciplina statale, di esercitare il potere di annullamento governativo.

Nelle parole della Corte, «[d]al raffronto tra la norma statale e le norme regionali impugnate emerge che il legislatore regionale, nello stabilire che l'esercizio delle deroghe avvenga attraverso una legge-provvedimento, ha introdotto una disciplina in contrasto con quanto previsto dal legislatore statale al cennato art. 19-bis»<sup>68</sup>.

Le basi dell'orientamento prendono forma e si consolidano anche al di fuori del settore ambientale nella coeva sentenza n. 271 del 2008<sup>69</sup> dove, a seguito di ricorso promosso dal TAR Liguria, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della L.R. Liguria n. 15/2007<sup>70</sup>; il giudice rimettente dubitava dell'intervento legislativo regionale che, in pendenza di cinque giudizi relativi ad un provvedimento amministrativo che addebitava al servizio sanitario regionale solo il costo del farmaco "generico" per una categoria terapeutica omogenea di essi - ossia gli inibitori di pompa protonica -, interveniva disponendo che «è posto a carico del Servizio sanitario solo il costo del farmaco generico incluso in tale categoria terapeutica, salvo le deroghe previste con provvedimenti amministrativi».

Il TAR sollevava anzitutto la questione della compatibilità tra la disposizione regionale e gli artt. 117 co. 2 lett. m) nonché 117 co. 3 ponendo dubbi sulla sua conformità «alle norme nazionali di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei principi fondamentali in tema di tutela della salute».

La Corte rilevò come l'erogazione di farmaci rientrasse nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento deve essere garantito a tutti sull'intero territorio nazionale e in condizioni di uguaglianza<sup>71</sup>, non essendo ammissibile l'ipotesi di un pregiudizio al diritto fondamentale alla salute legato alla possibilità che si possa fruire di un «regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato»<sup>72</sup>.

Dopodiché entrava in gioco l'art. 6, co. 2 del D.L. n. 347 del 2001 che attribuiva alle singole regioni una propria sfera di competenza sulla rimborsabilità dei farmaci ma esercitabile solo tramite provvedimento amministrativo; la disciplina statale, quindi, se da un lato imponeva una soglia minima ossia uno standard unificante a livello nazionale, dall'altro consentiva loro, allo scopo di contenere la spesa farmaceutica, di

---

<sup>68</sup> In quell'occasione la dottrina ha evidenziato come la Corte non abbia «esplicitato il parametro di legittimità costituzionale, lasciandone l'utilizzo implicito e non motivato», S.SPUNTARELLI, *Le via della tutela dell'ambiente per riconoscere la riserva di atto amministrativo*, in *Giur. Cost.*, n. 6,2019, p. 3173.

<sup>69</sup> Per un commento alla sentenza v. F.CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materia trasversali: «dove non può la Costituzione può la legge statale? Ossia la trasversalità oltre se stessa»*, in *Giur Cost.*, 2008, n.4, pp. 3072-3086.

<sup>70</sup> Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2007.

<sup>71</sup> Sentenza 282/2002.

<sup>72</sup> Sentenza 387/2007.

introdurre delle differenziazioni ma - ed è questo il punto che assume rilevanza – tramite apposito provvedimento amministrativo<sup>73</sup>.

Da qui l'incompatibilità costituzionale dell'art. 13 della L.R. Liguria n. 15/2007 tramite il quale si realizzava una sostituzione della fonte indicata dal legislatore statale; nelle parole della Corte, «[c]iò si pone in esplicito contrasto con quanto previsto nel secondo comma dell'art. 6, nell'ambito di una materia, concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, riservata in via esclusiva al legislatore statale, che quindi è pienamente competente anche a determinare le forme tramite le quali la Regione può esercitare le attribuzioni riconosciute in tale ambito dalla normativa dello Stato, quando esse rispondano in via immediata ad esigenze, connesse al livello di tutela garantito nella fruizione della prestazione, di cui la stessa legge statale si fa carico».

Il principio che si delinea è abbastanza chiaro: sono illegittime tutte quelle leggi regionali che intervengono in una materia esclusiva statale se il legislatore abbia indicato di seguire la via amministrativa<sup>74</sup>; non viene quindi tanto in discussione l'autonomia regionale in punto di ponderazione e bilanciamento degli interessi da proteggere e/o valorizzare, quanto l'utilizzo dello strumento legislativo in luogo della via amministrativa<sup>75</sup>.

Dopo che trova conferma sempre nell'ambito della spesa sanitaria nella successiva sentenza n. 44/2010, il principio viene riaffermato nel settore della tutela dell'ambiente con la sentenza n. 20/2012<sup>76</sup>; la decisione stavolta attiene l'approvazione del calendario venatorio, strumento attraverso il quale ogni regione, entro il 15 giugno di ogni anno, disciplina aspetti fondamentali per lo svolgimento dell'attività quali, ad esempio, l'inizio e il termine della stagione, il regolamento di caccia e l'individuazione delle specie cacciabili; il ricorso promosso in via d'azione dal Governo prende origine dal fatto che, in assenza di una

---

<sup>73</sup> La disposizione statale contiene comunque una certa ambiguità nella formulazione dove indica che la totale o parziale esclusione dalla rimborsabilità dei farmaci è disposta «anche con provvedimento amministrativo»; v. art. 6, co. 2. D.L. n. 347/2001.

<sup>74</sup> In dottrina v. F.FERRARI, *Riserva di amministrazione o giudizio comparativo tra atti? Sul rapporto tra leggi-provvedimento regionali e atti amministrativi*, in *Le Regioni*, n. 3, 2020, pp. 457-476, ID, *Il giudizio comparativo tra atti colpisce anche la fonte primaria statale: ancora su riserva di amministrazione e leggi-provvedimento*, in *Le Regioni*, n. 5, 2020, pp.1169-1179, C.CHIARIELLO, *Una possibile apertura della Corte costituzionale alla riserva di procedimento amministrativo*, in *Giur.Cost.*, n. 6, 2021, pp. 2972-2976; per contributi mirati ad affrontare la questione in riferimento alla tutela dell'ambiente cfr. S.SPUNTARELLI, *Le vie della tutela dell'ambiente per riconoscere la riserva di atto amministrativo*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2019, pp. 3172-3178, dove l'A. analizza in particolare la sentenza della Corte costituzionale n. 258/2019; F.GORGERINO, *Problemi attuali della «riserva di amministrazione»: il caso delle leggi-provvedimento regionali in materia ambientale*, in *Riv.Giur.Ed.*, 2019, n. 6, pp. 595-623, dove l'A. esamina in particolare le sentenze della Corte costituzionale nn. 66/2018 e 28/2019; su quest'ultima sentenza cfr. anche P.SCARLATTI, *Aggiornamenti in tema di limiti alle leggi-provvedimento regionali: luci e ombre della sentenza n. 28 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019, pp.355-363.

<sup>75</sup> Si vede anche sentenza Corte cost. n. 36/2018 e commento di A.CARDONE, *op.cit.*, pp. 744-758.

<sup>76</sup> Per commenti alla sentenza v. Q.CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio*, in *Le Regioni*, 2012, n. 3, p. 559 ss; C.CHIOLA, *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in *Federalismi.it* 2012, n. 11; G. SAPUTELLI, *Il regime delle leggi-provvedimento regionali nella trasformazione dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Giur. cost.*, 2012, n. 1, p. 216 ss; G.SERENO, *Riflessioni sulla problematica delle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2012, n. 2, p. 1591 ss; G.SOBRINO, *Leggi provvedimento delle Regioni e competenze legislative dello Stato: la Corte costituzionale fissa i "paletti" (ulteriori) all'esercizio dell'autonomia regionale*, in *Giur. it.*, n. 4, 2013, p. 781 ss.; più recentemente v. G.VIVOLI, *L'autonomia legislativa regionale in materia di caccia nel rispetto degli standard statali di protezione della fauna*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2020, pp. 400-403.

chiara indicazione contenuta nell'art. 18 della L. 157/92, si era diffusa la prassi regionale di approvare il calendario con legge piuttosto che con provvedimento amministrativo; nonostante il fenomeno fosse in atto da tempo la questione di legittimità costituzionale di tale scelta non era mai stata ancora posta.

Qualificata la disciplina in oggetto quale espressione della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, in linea con il principio descritto, la Corte non ha avuto dubbi nel riconoscere al legislatore statale la piena titolarità di stabilire la fonte con cui le regioni dovessero approvare il calendario venatorio; rientrava in gioco sul piano del diritto positivo però la natura ambigua della disposizione statale in quanto, così come sarà per il caso successivo dell'approvazione del piano di gestione rifiuti<sup>77</sup>, l'art. 18 della L. 157/92 non fugava ogni dubbio sull'esistenza di un obbligo imposto ad approvare il calendario venatorio con atto amministrativo o, per usare le parole della Corte, «*in difetto di una disposizione che lo preveda univocamente*» anche se, anticipando così la propria posizione, così «*suggerisce l'espressione letterale cui il legislatore statale ha voluto ricorrere*».

In sintesi la Corte, oltre a presumere un sospetto di illegittimità ogni qual volta venga utilizzato lo strumento legislativo a fronte di un contenuto decisorio intriso anche di criteri tecnico-scientifici<sup>78</sup> e valutata l'incontrollabile variabilità delle condizioni ambientali in base alle quali il calendario viene approvato - che mal si concilia con le forme e i tempi dell'iter legislativo -, applica lo stesso ragionamento seguito nella precedente sentenza n. 252/2008 sulla caccia in deroga precisando come «*non è solo lo speciale regime derogatorio, ma 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*».

Si ritiene a questo punto superfluo ripercorrere le decisioni successive che hanno confermato il principio evidenziato quanto piuttosto, tornando alla recente sentenza n. 191/2022, porre in rilievo i motivi che hanno indotto la Corte a ritenere infondate le censure statali rivolte proprio a contestare il fatto che la Regione Abruzzo avrebbe individuato le aree non idonee per via legislativa e quindi in aperto contrasto con le indicazioni della disciplina statale.

La Corte infatti, dopo aver ricordato propri precedenti<sup>79</sup> che confermerebbero la capacità delle previsioni del D.Lgs. 152/2006 di imporre la pianificazione quale fonte per l'individuazione delle aree non idonee

---

<sup>77</sup> Sentenza n. 25/2019, v. *supra* par. 3.

<sup>78</sup> Nelle parole della Corte «*nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità*».

<sup>79</sup> In tema di rifiuti vengono citate la già analizzata sentenza n. 28/2019 e la n. 272/2020 di cui si renderà conto nel prosieguo; la Corte richiama anche alcune recenti decisioni assunte nel settore della produzione di energia e, segnatamente, le nn. 11, 77 e 121 del 2022.

alla localizzazione degli impianti per il trattamento dei rifiuti, accoglie però le argomentazioni addotte dalla difesa regionale - che sosteneva una erronea lettura e interpretazione offerta dal Governo – e rigetta il ricorso statale.

Difatti dalla piana lettura della disposizione impugnata la Corte rileva come essa «*non individua direttamente le aree nella quali non si possono localizzare impianti di trattamento rifiuti*» ma, piuttosto, si limita ad elencare una mera esemplificazione dei luoghi rimettendo la loro identificazione puntuale, nonché la fissazione delle distanze minime e delle fasce preventive, ai successivi atti di pianificazione proprio come richiesto dalla legislazione statale.

La Corte rafforza la propria motivazione, che sembrerebbe comunque già autoconsistente, segnalando anche il contenuto del successivo comma 10 della disposizione regionale, dove viene stabilito che, al fine di adeguare la pianificazione regionale sui rifiuti, la Giunta dovrà avviare il procedimento di aggiornamento «*assumendo quali indirizzi programmatici le azioni previste dal comma 9*».

La disposizione quindi presenta caratteristiche alquanto diverse da quella che ha condotto la Corte a dichiarare con la recente sentenza n. 272/2020 l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della L.R. Marche n. 29/2019<sup>80</sup> - e, in via consequenziale, dell'intero testo legislativo -, su cui confidava l'Avvocatura nel fondare la propria doglianza<sup>81</sup>; con tale disposizione il legislatore marchigiano, dopo aver stabilito all'art. 1 che la finalità della regolazione era quella di definire i criteri per individuare luoghi idonei ad accogliere gli impianti di combustione del combustibile solido secondario (CSS)<sup>82</sup>, specificava anche che tali impianti dovessero «*essere ubicati ad una distanza minima di 5 chilometri dai centri abitati, come definiti dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e da funzioni sensibili*».

Senza riportare nuovamente aspetti già sviluppati nel presente contributo, nel merito della questione di costituzionalità in riferimento all'art. 117 co. 2 lett. s)<sup>83</sup> la Corte, considerati i propri precedenti in

---

<sup>80</sup> Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS.

<sup>81</sup> Meno pertinente appare il richiamo del ricorrente alla sentenza n. 129/2019 dove la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni regionali toscane, nella parte in cui riattribuivano alla Regione alcune competenze sulla gestione dei rifiuti che il legislatore statale aveva invece affidato alle Province; in quell'occasione la Corte ha chiarito che «*[a]nche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei "livelli di tutela uniforme" che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale*» e pertanto, «*esse fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia*»; per commenti a tale decisione v. G.L.CONTI, *Per una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 901-923; C.TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la «stretta via» tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, *ivi*, pp. 924-933.

<sup>82</sup> Per la precisione venivano ricompresi anche altri impianti e in particolare quelli «*rientranti nelle tipologie di cui ai punti 1 e 10 dell'Allegato 2, Suballegato 1 (Norme tecniche per l'utilizzazione dei rifiuti non pericolosi come combustibili o come altro mezzo per produrre energia), del decreto del Ministero dell'Ambiente 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22)*».

<sup>83</sup> Il Governo eccepiva anche la violazione dell'art. 136 della Costituzione perché con le disposizioni censurate il legislatore regionale avrebbe di fatto reintrodotta, aggirando il giudicato costituzionale, quelle già dichiarata incostituzionali con la precedente sentenza n. 142/2019; in realtà, nel caso precedente, la legislazione marchigiana fu

riferimento al procedimento di localizzazione di impianti di trattamento dei rifiuti<sup>84</sup>, il tenore dei riferimenti normativi contenuti nel D.Lgs. 152/2006 nonché, in particolare, l’inserimento dell’inciso nell’art. 199 co. 1 che impone l’approvazione dei piani regionali con atto amministrativo, ha dichiarato l’incostituzionalità della disposizione marchigiana.

La Corte non ha mancato di osservare e valutare la ragionevolezza della scelta legislativa di imporre la via amministrativa ritenuta il “luogo” più adeguato per la realizzazione di una “trama unitaria” e la ricerca di un complesso equilibrio tra i vari interessi perseguiti; per il perseguimento di tali finalità «[s]empre più presente nell’ordinamento, e tipica dell’attività amministrativa, è perciò l’esigenza di raggiungere un punto di sintesi, adottando scelte non frazionate, ma sensibili al contesto di pianificazione al quale vengono a sovrapporsi»<sup>85</sup>; la disposizione regionale marchigiana invece, realizzando un aprioristico divieto di localizzazione - seppur non di natura assoluta su tutto il territorio regionale ma temperato da una distanza minima -, presentava quelle caratteristiche di astrattezza che, come altre volte la Corte ha puntualizzato anche in altri settori afferenti la tutela dell’ambiente<sup>86</sup>, rischiano di tradursi in concreto in un ostacolo eccessivo o, surrettiziamente, di fatto, in una impossibilità pratica alla realizzazione degli impianti.

Diversamente la disposizione abruzzese impugnata non stabilisce nell’immediato alcun vincolo giuridico limitandosi ad orientare il futuro impegno ad individuare, all’interno però del piano dei rifiuti, distanze minime e fasce preventive all’interno delle quali venga esclusa la localizzazione di impianti di trattamento e smaltimento; accogliendo l’argomentazione difensiva della regione resistente la Corte condivide come la mancanza di una specifica e concreta individuazione nel testo della disposizione impugnata distingue

---

ritenuta incostituzionale per la sua natura marcatamente proibizionista in quanto vietava sull’intero territorio regionale ogni forma di combustione del CSS, dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi; la Corte ha invece ritenuto che non vi fosse alcuna violazione del giudicato costituzionale in quanto la disposizione impugnata individuava criteri localizzativi specifici proprio sul presupposto dell’incostituzionalità della precedente disciplina.

<sup>84</sup> Sentenze nn. 28,129 e 142 del 2019.

<sup>85</sup> Sentenza n. 272/2020.

<sup>86</sup> Un caso di divieto generalizzato su tutto il territorio regionale è stato affrontato nella già citata sentenza n. 285/2013 (vedi nota 58) dove la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’unico articolo della L.R. Valle d’Aosta n. 33/2012 che, intervenendo sulla propria legislazione in materia di rifiuti, disponeva come alla luce delle ridotte dimensioni territoriali della regione e dei limitati quantitativi di rifiuti prodotti «al fine di tutelare la salute e di perseguire criteri di economicità, efficienza ed efficacia, nel ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi non si realizzano né si utilizzano sul territorio regionale impianti di trattamento a caldo quali incenerimento, termovalorizzazione, pirólisi o gassificazione»; nella stessa prospettiva anche la già incontrata sentenza n. 154/2016 dove la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 47, co. 4, della L.R. Basilicata n. 4 del 2015 nella parte in cui prevedeva la progressiva eliminazione di inceneritori dal proprio territorio; il proibizionismo aprioristico esteso in via legislativa a tutto il territorio regionale è stato dichiarato illegittimo anche in tema di installazione di impianti e depositi nucleari nella sentenza n. 331/2010; nell’ambito della localizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile copiosa la giurisprudenza della Corte che ha sancito l’illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che stabilivano distanze minime valevoli sull’intero territorio regionale in quanto la via legislativa non risulta in grado di garantire una adeguata ponderazione e tutela dei plurimi e rilevanti interessi coinvolti (*ex multis* sentenze nn. 106/2020, 286/2019, 69/2018, 13/2014 e 44/2011).

nettamente la sua portata precettiva rispetto alla questione di legittimità costituzionale risolta con la sentenza n. 272/2020.

## 7. Conclusioni

Nel merito della prima questione affrontata nella sentenza n. 191/2022 la Corte ritiene che l'art. 1 co. 4 della L.R. Abruzzo n. 45/2020, nella parte in cui esprime la chiara volontà regionale di non prevedere nel proprio territorio la realizzazione di impianti di incenerimento, sia lesiva delle competenze esclusive statali in tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117 co. 2 lett. s); la natura solo teoricamente programmatica della disposizione non rileva ai fini della valutazione degli effetti in quanto la sua capacità di incidere già nei procedimenti amministrativi la fa rientrare a pieno titolo tra quelle che, rivolte sostanzialmente a vietare, aprioristicamente, la presenza sul proprio territorio di impianti "scomodi", sono cadute, sistematicamente, sotto la scure della Corte<sup>87</sup>.

La decisione, oltre che fondarsi su evidenti appigli di natura costituzionale, trova conforto anche riflettendo sullo scenario che si realizzerebbe se ogni regione potesse essere legittimata a prendere una iniziativa come quella intrapresa dall'Abruzzo (e in precedenza dalla Basilicata) rendendo il proprio territorio "incineration plant free".

L'atteggiamento ostruzionistico degli enti sub-statali e/o portato avanti dalla società civile non è ovviamente nuovo in quanto il dilemma che la situazione sottesa determina e ripropone è del resto tipico e ben noto proprio in relazione alle questioni ambientali; ma, come la Corte ha già osservato in passato, «*la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto "not in my back-yard"), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale*»<sup>88</sup>.

La necessità di riservare certe decisioni allo Stato, con la conseguente inevitabile compressione dell'autonomia regionale anche su scelte strategiche che possono rappresentare una nitida espressione di competenze costituzionalmente riconosciute quali il governo del proprio territorio<sup>89</sup>, può essere letta

---

<sup>87</sup> Cfr giurisprudenza indicata nella nota precedente.

<sup>88</sup> Sentenza Corte cost. n. 62/2005, ribadita nella sentenza n. 285/2013.

<sup>89</sup> La Corte ha chiarito nella sentenza n. 314/2009 come, ai fini della qualificazione della materia, la localizzazione degli impianti di trattamento nei rifiuti «*nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali (fissati in attuazione dell'art. 195 del d.lgs. n. 152 del 2006), che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, attiene al "governo del territorio"*»; inoltre la Corte, sin dal 2003, nell'affrontare la ricorrente questione della ricerca del punto di equilibrio tra fonte statale - volta a perseguire obiettivi di sviluppo delle reti di impianti- , e fonte regionale - che invece aspira a imporre criteri di localizzazione-, ha evidenziato alcuni principi di fondo; con la sentenza n. 307/2003 ha chiarito come nell'esercizio delle discipline localizzative e territoriali «è logico che riprenda pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare

anche quale applicazione del principio di sussidiarietà<sup>90</sup> giustificata dal fatto che soltanto a livello centrale è possibile acquisire e valutare tutte le informazioni utili in modo che la decisione sia la più adeguata a massimizzare l'interesse collettivo e realizzare finalità di riequilibrio socio-economico tra le varie aree del territorio nazionale.

Peraltro, in materia di rifiuti, il ruolo strategico e di programmazione a livello nazionale è stato di recente ulteriormente rafforzato in materia di rifiuti con l'inserimento nel D.Lgs. 152/06 dell'art. 198-bis dove è stato previsto<sup>91</sup> che il MITE debba predisporre, con il supporto ISPRA, e approvare, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR)<sup>92</sup>.

Come indicato nell'art. 198-bis co. 2 il PNGR ha lo scopo di fissare i macro-obiettivi, definire i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome devono attenersi nell'elaborare e aggiornare i piani regionali di gestione dei rifiuti e, tra i suoi vari contenuti, deve prevedere anche l'indicazione dei criteri generali per l'individuazione di macroaree *«che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità, anche relativamente agli impianti di recupero, in coordinamento con quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera f)»*<sup>93</sup>.

Come viene evidenziato all'interno del documento stesso, il PNGR *«è preordinato a orientare le politiche pubbliche ed incentivare le iniziative private per lo sviluppo di un'economia sostenibile e circolare, a beneficio della società e della qualità dell'ambiente. Il Programma si pone come uno dei pilastri strategici e attuativi della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, insieme al Programma nazionale di Prevenzione dei rifiuti e ad altri strumenti di policy»*<sup>94</sup>.

---

ingiustificatamente l'insediamento degli stessi»; inoltre nella sentenza n. 331 del 2003 ha aggiunto, seppur con riferimento alle disposizioni contenute nella L. n. 36/2001 sulla protezione dall'esposizione a campi elettromagnetici che la legge regionale non può introdurre *«limitazioni alla localizzazione»* ma può invece somministrare *«criteri di localizzazione»*, anche formulati *«in negativo»*, ossia *«per mezzo della delimitazione di aree ben identificate, ove emergano interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale, e purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa»* (sentenza n. 278/2010).

<sup>90</sup> Si ricorda peraltro come anche in ambito europeo il principio di sussidiarietà, prima di diventare principio generale dell'azione UE, emerge proprio in relazione alla protezione dell'ambiente; cfr. in tal senso art. 130R par. 4 dell'AUE entrato in vigore il 1 luglio del 1987 dove l'ambiente trova un riconoscimento esplicito con l'aggiunta del Titolo VII ad esso dedicato nella parte terza del trattato CEE; in tale riferimento venne disposto come la Comunità dovesse agire in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi che si era posta potessero *«essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri»*; sul principio di sussidiarietà nel settore ambientale v. in questa rivista M.PETRACHI, *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, in *Federalismi.it* n. 24, 2016, pp. 1-27.

<sup>91</sup> Articolo inserito dall'art. 2 co. 1 del D.Lgs. n. 116/2020 in attuazione della direttiva (UE) 2018/851 (che aveva modificato la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti) e della direttiva (UE) 2018/852 (che aveva modificato la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio).

<sup>92</sup> Il PNGR è stato approvato dal MITE con Decreto n. 257 del 24 giugno 2022 ed avrà valenza per gli anni dal 2022 al 2028.

<sup>93</sup> La disposizione prevede che le macroaree siano definite tramite accordi tra Regioni ai sensi dell'art. 117 co. 8 della Costituzione dove si dispone che la *«legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni»*.

<sup>94</sup> Cfr. p. 4 del Programma nazionale gestione rifiuti che risulta scaricabile dal sito del MITE all'indirizzo web [https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/PNRR/PNGR\\_Finale.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/PNRR/PNGR_Finale.pdf)

Nel merito della seconda questione affrontata nella sentenza n. 191/2022, diversamente, è proprio la rilevata natura programmatica contenuta nell'art. 1, co. 9, lett. u) della L.R. Abruzzo n. 45/2020, che porta a dichiarare l'infondatezza della questione; in altri termini la Corte giunge a ritenere compatibile con l'ordinamento costituzionale la disposizione regionale in quanto la sua natura, meramente preparatoria e di indirizzo per le future decisioni da assumere nel piano di gestione dei rifiuti, non soltanto non risulta capace di produrre alcuna lesione diretta alle prerogative statali ma, semmai, ne risulta una sua attuazione. Per quanto concerne la riserva di amministrazione "ambientale", al di là della sua solidità motivazionale - e senza considerare disposizioni legislative statali che possano essere considerate viziate da manifesta irragionevolezza - è comunque innegabile che, in termini di autonomia legislativa regionale, l'orientamento della Corte che avalla la possibilità statale di conformare e prescrivere la fonte regionale da utilizzare rappresenta un ulteriore tassello che contribuisce a compprimerla; specie nel settore della tutela dell'ambiente tale meccanismo sembra infatti spingere con particolare capacità espansiva in funzione dell'indispensabile e necessario supporto che la scienza e la tecnica<sup>95</sup> devono offrire per poter giungere ad individuare, tra le tante ipotesi possibili, la miglior opzione ambientale; sostegno scientifico che sembra quindi attrarre irresistibilmente verso l'amministrazione la maggior parte delle scelte da porre in essere a discapito dell'autonomia legislativa regionale.

In merito a tale riflessione non si può peraltro non considerare come già l'azione congiunta della trasversalità materiale – ossia la capacità di incidere sulle materie regionali –, l'utilizzo del criterio della prevalenza<sup>96</sup>, la presenza di punti di equilibrio<sup>97</sup> e la chiamata in sussidiarietà<sup>98</sup> siano tutte forze

---

<sup>95</sup> Recentemente sull'indissolubile binomio tra scienza e politica in relazione alla tutela dell'ambiente e, in particolare, con focus sul principio di precauzione v. M.CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2022, pp. 20-49 a cui si rimanda anche per dottrina citata.

<sup>96</sup> F.BENELLI, R.BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss; F.MANGANIello, *Perché la prevalenza è sempre la risposta? Nota a Corte cost. n. 88/2009*, in *Forumcostituzionale.it*; R.BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, n. 3/4, 2009, pp. 618-623; per approfondite riflessioni di come la Corte, davanti ad un conflitto di competenze legislative in tema di rifiuti, ricorra al criterio della prevalenza o richiami il principio di leale collaborazione v. A.COLAVECCHIO, *Prevalenza vs. leale collaborazione nel settore dei rifiuti*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2018, pp. 2-38.

<sup>97</sup> Vedi nota 49.

<sup>98</sup> Il meccanismo di matrice giurisprudenziale, che opera in base al combinato disposto degli artt. 117 e 118 della Cost., è stato elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla nota sentenza n. 303/2003; tra i primi contributi ad essa dedicati si segnalano quelli in *Giur. Cost.* n. 5, 2003 di A.D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, pp. 2776-2781.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, pp. 2782-2791.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, pp. 2791-2805.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, pp. 2805-2815; cfr. anche quelli dedicati alla sentenza da *Forum di Quad. Cost.* del 2003 tra i quali A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente), pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*; Q.CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, A.MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; S.MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*; S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, L.VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e*



interpretative a trazione centripeta che agiscono nell'assottigliare gli spazi legislativi regionali; gli effetti rischiano di riverberare ben oltre il “nocciolo verde” della disciplina della protezione dell'ambiente – ossia il cd Codice dell'ambiente dove l'attrazione gravitazionale “materiale” si fa più forte -, manifestandosi anche nella cura di quegli interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali che la trasversalità “valoriale” rende teoricamente ammissibili.

Per quanto concerne invece la qualificazione della materia tutela dell'ambiente come “naturalmente trasversale”, dall'analisi condotta non risultano ancora emergere elementi e appigli sufficientemente solidi per poter attribuire all'espressione un chiaro significato univoco; al momento, risultando utilizzata dalla Corte come premessa sia per respingere che per accogliere ricorsi statali, sembra prospettarsi una sintesi verbale che possa fungere da sintesi per le due dimensioni della trasversalità; non sembrano invece poter esserci motivazioni valide per l'utilizzo dell'espressione soltanto nell'ambito della gestione dei rifiuti per cui, nonostante la relativa numerosità delle decisioni in cui la qualificazione viene utilizzata, tale circostanza sembra da attribuirsi a fattori casuali.

---

*strict scrutiny*: questi ultimi due contributi sono stati pubblicati anche in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004 rispettivamente alle pp. 578-586 e 587-602. Vedi anche P.CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, pp. 381-389; R.DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303)*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2003. La rivista *le Regioni* ha dedicato particolare attenzione al tema nel numero 4/5 del 2008 pubblicando numerosi contributi dove la dottrina ha riaffrontato le complesse implicazioni giuridiche a distanza di cinque anni dalla sentenza n. 303/2003. Si segnala anche C.MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2011, pp. 455-498.