

9 MAGGIO 2018

Prevalenza *vs.* leale collaborazione
nel settore dei rifiuti

di Antonio Colavecchio
Professore associato di Diritto amministrativo
Università di Foggia

Prevalenza *vs.* leale collaborazione nel settore dei rifiuti*

di Antonio Colavecchio

Professore associato di Diritto amministrativo
Università di Foggia

Abstract: La disciplina dei rifiuti ricade, per consolidata giurisprudenza costituzionale, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Nel settore dei rifiuti, peraltro, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, di competenza regionale, per cui la competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato. In particolare, con la materia dei rifiuti trovano rilevanti punti di contatto le materie *governo del territorio, protezione civile, tutela della salute ed energia*, tutte rientranti nella potestà legislativa «concorrente» delle Regioni. Nel settore dei rifiuti, pertanto, assai ricorrenti sono le ipotesi di «interferenza» tra materie di competenza statale e materie di competenza regionale (c.d. «concorrenza di competenze»), che la Corte costituzionale, risolve ricorrendo, in via (tendenzialmente) alternativa, al criterio di «prevalenza» o al principio di «leale collaborazione»: al primo, quando, nell'ambito dell'intreccio delle materie, sia possibile ravvisare la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri; al secondo, ove non possa ravvisarsi tale sicura prevalenza, con il conseguente obbligo per la legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze. Il concreto atteggiarsi del rapporto tra criterio di prevalenza e principio di leale collaborazione nel settore dei rifiuti non può essere ricostruito in modo sistematico se non attraverso l'analisi della relativa casistica. Al riguardo, di estrema utilità si rivela l'esame della giurisprudenza costituzionale in materia di rifiuti radioattivi, dalla quale emerge che se, da un lato, è oramai principio acquisito che la legislazione regionale possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà allo Stato, dall'altro, però, tale principio incontra un'importante eccezione nel caso in cui la funzione centralizzata rivesta natura eminentemente tecnica. È questa un'ipotesi di esclusione dell'operatività degli strumenti collaborativi che sembra assumere particolare rilievo a fronte della recente sottoposizione (tramite la legge di bilancio 2018) del settore dei rifiuti alla regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (ridenominata, in ragione delle nuove competenze, «Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente»), ossia di un'Autorità indipendente appartenente al livello statale e dotata di ampi poteri normativi regolamentari, di carattere spiccatamente tecnico.

Sommario: **1.** La materia «tutela dell'ambiente» (in cui ricade la disciplina dei rifiuti) secondo le ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale. – **1.1.** L'originaria ricostruzione, in chiave teleologica, della tutela dell'ambiente come «valore» o «compito», che non identifica tanto una materia in senso tecnico, quanto una materia «trasversale». Le sue implicazioni sul piano del riparto di competenze. – **1.2.** La successiva ricostruzione, in chiave oggettiva, della tutela dell'ambiente come materia in senso tecnico. Le sue implicazioni sul piano del riparto di competenze. – **1.3.** La ricostruzione di «sintesi»: la tutela dell'ambiente come materia dal contenuto, ad un tempo, oggettivo e finalistico. – **2.** Il principio di leale collaborazione in rapporto alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. – **3.**

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo costituisce la rielaborazione ed ampliamento della relazione svolta alla VIII Conferenza annuale di Diritto dell'energia, dedicata al tema «La disciplina della gestione dei rifiuti tra ambiente e mercato» e promossa dal Gestore dei Servizi Energetici e dall'Università di Roma Tre, Roma, 5-6 aprile 2017.

Riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia «tutela dell'ambiente» e «interferenze» con materie di competenza regionale. – **4.** Carattere pervasivo della disciplina dei rifiuti anche rispetto alle attribuzioni regionali e conseguente necessità di valutare, in termini di adeguatezza, l'incidenza sulle materie di competenza regionale. La relativa casistica, anche con riguardo all'applicazione del principio di leale collaborazione. – **5.** L'applicazione del principio di leale collaborazione nel settore dei rifiuti radioattivi: i criteri interpretativi fissati dalla Corte costituzionale nelle sentenze sul «nucleare». – **5.1.** Prevalenza della materia concorrente dell'«energia» con riguardo agli impianti di produzione, «chiamata in sussidiarietà» e conseguente necessità di prevedere adeguati meccanismi di cooperazione. – **5.2.** Prevalenza della materia della «tutela dell'ambiente» con riguardo ai rifiuti radioattivi. – **5.3.** La competenza esclusiva dello Stato nella «materia» inerente la disciplina delle forme collaborative. – **5.4.** I «doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale» che impediscono alle Regioni di sottrarsi unilateralmente ai sacrifici derivanti da determinazioni di carattere ultraregionale (come quelli connessi alla procedura di stoccaggio e smaltimento dei materiali e dei rifiuti). – **5.5.** L'«arretramento» della leale collaborazione di fronte alla natura tecnica della funzione allocata al livello statale. – **6.** Alcune considerazioni finali nella prospettiva (ora concretizzatasi) dell'attribuzione delle funzioni di regolazione in materia di gestione di rifiuti ad un'Autorità amministrativa indipendente (Arera).

1. La materia «tutela dell'ambiente» (in cui ricade la disciplina dei rifiuti) secondo le ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale

1.1. L'originaria ricostruzione, in chiave teleologica, della tutela dell'ambiente come «valore» o «compito», che non identifica tanto una materia in senso tecnico, quanto una materia «trasversale». Le sue implicazioni sul piano del riparto di competenze

La disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata giurisprudenza costituzionale, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.¹

Prima di analizzare le specifiche questioni inerenti il riparto di competenze e la collaborazione tra livelli di governo (ed in particolare tra Stato e Regioni) nel settore dei rifiuti, risulta pertanto utile ripercorrere, nel loro evolversi, le affermazioni di principio della Corte costituzionale su natura, portata e contenuto della materia «tutela dell'ambiente»².

¹ Si vedano, tra le tante, Corte cost., sentt. n. 62 del 2008, nn. 249 e 314 del 2009, n. 127 del 2010, n. 187 del 2011, n. 54 del 2012, n. 285 del 2013, n. 269 del 2014.

² Per un approfondimento delle questioni relative all'interpretazione di questa «voce» costituzionale, cfr., *ex plurimis*, M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, n. 2, pp. 399 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, pp. 239 ss.; B. POZZO – M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2004; G. MANFREDI, *Tre modelli di riparto delle competenze in tema di ambiente*, in *Istituz. Federalismo*, 2004, pp. 509 ss.; A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. GABRIELE – A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, Cacucci, 2005, pp. 1 ss.; M.R. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in D. DE CAROLIS – E. FERRARI – A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 159 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007, 75 ss.; G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, pp. 78 ss. (ora in G. FALCON, *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 2015, pp. 539 ss.); P. MADDALENA,

Il punto di partenza, per così dire, «storico» ai fini della ricostruzione dell'atteggiarsi della materia «ambiente» è costituito dalla nota sentenza n. 407 del 2002³, in cui la Corte, per la prima volta dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda Cost.⁴, affronta il problema relativo alla interpretazione della voce costituzionale di cui alla lett. s) del secondo comma del novellato art. 117 Cost. In tale sentenza, la Corte, dopo aver rilevato che «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie»⁵, giunge ad escludere che possa identificarsi una «materia» in senso tecnico, qualificabile come «tutela dell'ambiente». Secondo la Corte, infatti, la tutela dell'ambiente «non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»⁶. Nella nota ricostruzione della Corte, che si rifà, invero, alla propria giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V⁷, l'ambiente si configura, piuttosto, come «valore costituzionalmente protetto»⁸, che, in quanto tale, «delinea una sorta di materia

L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente, in questa Rivista, n. 9/2010; F. COSTANTINO, *Ambiente (dir. cost.)*, in *Diritto online – Treccani*, 2014; M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 4^a ed., Torino, Giappichelli, 2017, pp. 148 ss.

³ Tra i numerosi commenti alla sent. n. 407/2002, si vedano quelli di G. GRASSO, *La tutela dell'ambiente si «smaterializza» e le Regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte costituzionale, 10-26 luglio 2002, n. 407*, in *Amministrazione in cammino*, 18 ottobre 2002; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla sent. n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2951 ss.; M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 318 ss.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente tra Stato e regioni: una «storia infinita»*, in *Foro it.*, 2003, I, cc. 692 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, pp. 417 ss.

⁴ Su tale riforma, operata, come noto, dalla legge cost. n. 3/2001, la letteratura è ormai sterminata. Ci si limita, pertanto, a richiamare, anche per gli ulteriori rinvii, le principali opere monografiche o collettanee in argomento: A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005; A. PIOGGIA – L. VANDELLI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2007; A. CELOTTO – F. MODUGNO – M. RUOTOLO, *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2008)*, Torino, Giappichelli, 2008; S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, Giappichelli, 2011; S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 2012; A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, Giappichelli, 2016.

⁵ Punto 3.2 *cons. in dir.* della sent. n. 407/2002.

⁶ *Ibidem.*

⁷ Cfr. soprattutto Corte cost., sentt. n. 273 del 1998, n. 382 del 1999, nn. 54 e 507 del 2000.

⁸ In senso decisamente critico sulla configurazione dell'ambiente come «valore» anche successivamente all'adozione del nuovo Titolo V Cost., v., peraltro, C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 417 ss., secondo la quale «parlare [...] di ambiente [...] come di un valore, ha avuto forse un senso sino alla riforma costituzionale, fintanto che non sia stato delimitato un ambito attribuito al potere normativo di un determinato soggetto, direttamente riconducibile alla questione ambientale». L'A., rilevando che fino a quel momento «l'«ambiente» è stato sempre e solo rappresentato in termini astratti così da poter fornire un riferimento argomentativo atto a consentire la costruzione di un sistema relazionale nel quale ricondurre tutte quelle normative che direttamente o indirettamente

“trasversale”⁹. Come noto, sono considerate «trasversali» quelle materie che, piuttosto che circoscrivere un dato settore della legislazione, sembrano enunciare una finalità, presentando un’intrinseca attitudine ad intrecciarsi con spazi materiali e competenze affidati alle potestà legislative delle Regioni¹⁰. Tali materie sono state definite «trasversali» per la circostanza di trovarsi all’intersezione tra settori statali e regionali¹¹. Per quanto qui interessa, la trasversalità della materia, discendente – come visto – dalla configurazione della tutela dell’ambiente come valore costituzionalmente protetto, assume rilievo centrale ai fini della definizione del relativo assetto delle competenze. Infatti, la conseguenza della «intrinseca» trasversalità della materia è che in ordine alla stessa «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale»¹², e che «la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze»¹³.

Sulla scorta del proprio immediato precedente, di cui alla sentenza n. 407/2002, la Corte nella sentenza n. 536 del 2002¹⁴, ha ribadito che la tutela dell’ambiente non può ritenersi propriamente una «materia», «essendo invece l’ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non

riguardavano l’ambiente stesso», afferma che però oggi «dinnanzi al tenore letterale del nuovo art. 117 Cost. non sembra più possibile negare all’ambiente la sua autonomia concettuale e giuridica, e parlarne ancora soltanto in termini di “valore” sembra in una qualche misura anacronistico» (*ibidem*).

⁹ Sent. n. 407/2002, punto 3.2 *cons. in dir.*

¹⁰ In questi termini, E. LANZA, *Trasversalità ed uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto tra Stato e Regioni*, in www.issirfa.cnr.it, sub «Studi ed interventi», giugno 2011. Sui caratteri delle materie (o competenze) «trasversali» (le principali delle quali sono state individuate, oltre che nella *tutela dell’ambiente*, nella *tutela della concorrenza* e nei *livelli essenziali delle prestazioni*), si rinvia, anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, alle ampie ricostruzioni di R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 990 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 461 ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 181 ss.; F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 83 ss.; V. ANTONELLI, *Livelli essenziali, materie trasversali e altri fattori unificanti*, in L. VANDELLI – F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 385 ss.; E. DE MARCO, *Competenze legislative residuali delle regioni e «materie trasversali». La «parabola» del «federalismo»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, tomo I, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 783 ss.; G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell’ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV. *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell’esperienza*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 79 ss.

¹¹ F. BENELLI, *Art. 117*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, 2^a ed., Padova, Cedam, 2008, p. 1044.

¹² Corte cost., sent. n. 407/2002, punto 3.2 *cons. in dir.*

¹³ Corte cost., sent. n. 259/2004, punto 2 *cons. in dir.*

¹⁴ Per un commento alla sent. n. 536/2002, cfr., tra gli altri, A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 4427 ss.; S. DELIPERI, *La Corte Costituzionale frena la «deregulation» in materia venatoria*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, pp. 525 ss.; M. GORLANI, *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost.: ritorna l’interesse nazionale e il «primato» della legislazione statale di principio?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2003.

esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo»¹⁵. In questa seconda decisione, peraltro, il giudice costituzionale utilizza il concetto di ambiente come «valore» soprattutto per legittimare l'intervento del legislatore statale nella definizione di «*standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art. 117 della Costituzione*»¹⁶ (ivi comprese quelle di tipo «residuale»). Secondo, la Corte, infatti, «la natura di valore trasversale» dell'ambiente – già ricavabile dagli artt. 9 e 32 Cost., e confermata nella previsione di cui alla lett. s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. – lo rende «idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela»¹⁷.

Nelle sentenze dell'immediato *post-riforma* del Titolo V emerge, dunque, un'interpretazione della tutela dell'ambiente che nega la possibilità di individuare la materia in termini oggettivi, qualificandola, invece, secondo un criterio teleologico, come «materia-valore», di carattere – inevitabilmente – trasversale¹⁸.

Nelle successive sentenze n. 307 del 2003¹⁹ e n. 336 del 2005²⁰, la Corte, escludendo ancora una volta la configurabilità della «tutela dell'ambiente» come «materia» in senso stretto, sposta l'accento sulla caratterizzazione dell'ambiente come «compito» dello Stato, confermandone comunque la sua portata trasversale. Secondo quanto affermato dalla Corte in tali occasioni, infatti, la tutela dell'ambiente «rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste»²¹; e che, tuttavia, la peculiare

¹⁵ Punto 4 *cons. in dir.* della sent. n. 536/2002.

¹⁶ Punto 4 *cons. in dir.* della sent. n. 536/2002.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Come lucidamente osservato da G. SCACCIA (*Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, sub «Studi ed interventi», dicembre 2007), il quale riconduce la tutela dell'ambiente alla tipologia delle «materie teleologico-funzionali», «la competenza apprezzata in chiave teleologica si sgancia [...] da una materia obiettivisticamente considerata per abbracciarne diverse: tutte quelle in relazione alle quali gli interessi affidati alla cura dello Stato possano venire potenzialmente in rilievo quale finalizzazione principale o concorrente della disciplina di rapporti, comportamenti umani, fattispecie» (p. 2). «La competenza – prosegue l'A. – è ritenuta in relazione a tutti gli oggetti e rapporti strumentalmente connessi allo scopo o interesse statale, senza che siano preventivamente determinabili le materie in relazioni alle quali tale interesse può venire in considerazione» (*ibidem*). In tal senso, conclude l'A., «le competenze teleologiche o funzionali consentono di agganciare alla materia-base oggetti di disciplina che sarebbe stato possibile ricondurre, alla stregua di un'interpretazione obiettiva, ad ambiti di competenza regionale e sono perciò «trasversali» in ragione dell'interesse o del fine che le sorregge» (*ibidem*).

¹⁹ A commento della sent. n. 307/2003, cfr., tra gli altri, F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sulla «necessità» degli impianti di telecomunicazione*, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2003, pp. 2811 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 623 ss.; M. MIGLIORANZA, *Inquinamento elettromagnetico e limiti alle competenze regionali: standard di protezione nazionali e legalità sostanziale*, in *Foro it.*, 2004, I, cc. 1371 ss.

²⁰ A commento della sent. n. 336/2005, cfr., tra gli altri, E. DI SALVATORE, *La Corte, le Regioni e il «Codice delle comunicazioni elettroniche»*, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 3200 ss., e A. BATTAGLIA, *Reductio ad unitatem: e la Corte riconosce il principio di unitarietà della rete di telecomunicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, pp. 168 ss.

²¹ Così sent. n. 307/2003, punto 5 *cons. in dir.*; *in terminis*, sent. n. 336/2005, punto 5 *cons. in dir.*

natura di tale competenza statale, che investe ed interseca altri interessi e competenze, «non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale»²².

Affermazioni di questo tenore sono largamente disseminate all'interno della giurisprudenza costituzionale che si è occupata della materia ambientale dal 2002 al 2006, dove, al di là della differenziazione delle espressioni utilizzate per definire la competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente («valore», «non materia» o, semplicemente, «compito»), rimane costante il riferimento al carattere trasversale della competenza stessa.

1.2. La successiva ricostruzione, in chiave oggettiva, della tutela dell'ambiente come materia in senso tecnico. Le sue implicazioni sul piano del riparto di competenze

Verso la fine del 2007, con le sentenze n. 367²³ e n. 378²⁴, la Corte opera un significativo cambio di rotta quanto alla definizione della materia «tutela dell'ambiente», dando vita ad un nuovo indirizzo giurisprudenziale che, arrivato alla teorizzazione compiuta con la sentenza n. 104 del 2008²⁵, può dirsi oggi consolidato. Per la revisione della propria precedente giurisprudenza, la Corte muove dal rilievo che sovente l'ambiente è stato considerato come «bene immateriale». Senonché, quando si guarda all'ambiente come ad una «materia» di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti²⁶.

Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la «biosfera», che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via²⁷.

²² Sent. n. 307/2003, punto 5 *cons. in dir.*, e, in termini pressoché identici, sent. n. 336/2005, punto 5 *cons. in dir.*

²³ Per un commento della sent. n. 367/2007, cfr. E. FURNO, *La Corte costituzionale «salva» la coesistenza in materia paesaggistica, ma non scioglie il nodo del rapporto tra Stato e regioni*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 4119, e M. IMMORDINO, *La dimensione «forte» della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, n. 1/2008.

²⁴ Per un commento alla sent. n. 378/2007, cfr. A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell'ambiente*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 373 ss.

²⁵ A commento della quale, cfr., per tutti, F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 905 ss.

²⁶ Sent. n. 378/2007, punto 4 *cons. in dir.* In questo senso, del resto, la Corte costituzionale si era già pronunciata con l'ord. n. 144 del 2007, per distinguere il reato *edilizio* da quello *ambientale*.

²⁷ Corte cost., sent. n. 378/2007, punto 4 *cons. in dir.*

La potestà di disciplinare l'ambiente nella interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost., il quale parla di «ambiente» in termini generali e onnicomprensivi, ponendo accanto alla parola «ambiente» la parola «ecosistema»²⁸.

Ne consegue – secondo la Consulta – che «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto»²⁹. A questo proposito, la Corte pone in rilievo che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale «primario» ed «assoluto», e «deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore»³⁰. La stessa Corte sottolinea, tuttavia, che, «accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati»³¹. È sotto questo aspetto che emerge la ricostruzione dell'ambiente come «materia trasversale», «nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni»³².

In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi³³.

Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»³⁴.

²⁸ Corte cost., sent. n. 378/2007, punto 4 *cons. in dir.* Come precisato nella successiva sent. n. 104/2008, per «ambiente ed ecosistema», deve intendersi «quella parte di “biosfera” che riguarda l'intero territorio nazionale» (punto 5 *cons. in dir.*).

²⁹ Sent. n. 378/2007, punto 4 *cons. in dir.*

³⁰ Sent. n. 378/2007, punto 4 *cons. in dir.*

³¹ Sent. n. 378/2007, punto 4 *cons. in dir.*

³² Così, ancora, sent. n. 378/2007, punto 4 *cons. in dir.* Analoga distinzione si trova nella sent. n. 367/2007, relativa al paesaggio, ove si evidenzia come sul territorio gravino più interessi pubblici: «quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni» (punto 7.1 *cons. in dir.*).

³³ Così sent. 104/2008, punto 5 *cons. in dir.*; in termini praticamente identici, sent. n. 378/2007, punto 4 *cons. in dir.*

³⁴ Sent. n. 378/2007, punto 4 *cons. in dir.* In particolare, con riferimento al d.lgs. n. 152/2006 («Codice dell'ambiente»), la Corte ha affermato che le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale. D'altra parte, la Corte stessa ha ripetutamente affermato che, in materia di ambiente, le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente (cfr. sentt. n. 186 del 2010, n. 227 del 2011, nn. 93 e 300 del 2013).

È dunque in questo senso che l'ambiente può essere inteso come una «materia trasversale» e non può certo dirsi, secondo la Corte, che la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico: «al contrario, l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale»³⁵.

Come efficacemente sintetizzato, in sede dottrina, dallo stesso giudice redattore³⁶ della maggior parte delle sentenze rappresentative del nuovo filone giurisprudenziale, tre sono le affermazioni di grande rilievo contenute nella nuova giurisprudenza in materia di ambiente (e in particolare nella sentenza n. 378/2007). Innanzitutto, «l'ambiente non è più un concetto evanescente, un fine, un valore. Esso è un bene materiale oggetto di tutela esclusiva da parte dello Stato»³⁷. In secondo luogo, «in materia ambientale, si deve distinguere tra tutela o conservazione, affidata alla competenza statale, ed utilizzazione o fruizione dell'ambiente affidata alle competenze regionali»³⁸. Infine, «la disciplina di tutela dell'ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, sicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale posto dallo Stato»³⁹.

1.3. La ricostruzione di «sintesi»: la tutela dell'ambiente come materia dal contenuto, ad un tempo, oggettivo e finalistico

Conclusivamente, allo stato attuale della giurisprudenza della Corte sulla materia «tutela dell'ambiente» – i cui punti salienti si trovano tutti ricostruiti nella sentenza n. 225 del 2009⁴⁰ –, può dirsi che essa ha un contenuto allo stesso tempo «oggettivo», in quanto riferito ad un bene, l'ambiente⁴¹, e «finalistico», perché tende alla migliore conservazione del bene stesso⁴².

L'individuazione in questi termini della materia tutela dell'ambiente pone in evidenza un dato di rilevante importanza: «sullo stesso bene (l'ambiente) [...] “concorrono” diverse competenze [...], le quali, tuttavia,

³⁵ Sent. n. 104/2008, punto 5 *cons. in dir.*

³⁶ P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117*, cit., p. 6.

³⁷ P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117*, cit., p. 7.

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ A commento di tale sentenza, si veda C. VENTIMIGLIA, *La «materializzazione» dell'ambiente: la «prevalenza» statale offusca la leale collaborazione*, in *Urb. e app.*, 2010, pp. 62 ss.

⁴¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 367 e 378 del 2007.

⁴² Cfr. Corte cost., sentt. n. 104 del 2008, nn. 10, 30 e 220 del 2009. *In terminis*, successivamente, Corte cost., sentt. n. 341 del 2010 e n. 151 del 2011.

restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline»⁴³.

Infatti, da una parte, sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela»⁴⁴; dall'altra, compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale⁴⁵, di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso⁴⁶.

In questo senso è stato affermato che la competenza statale, allorché sia espressione della tutela dell'ambiente, costituisce «limite» all'esercizio delle competenze regionali⁴⁷.

A questo proposito, è stato altresì precisato che le Regioni non devono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato; tuttavia, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono fissare livelli di tutela più elevati⁴⁸, così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente⁴⁹.

Secondo tale giurisprudenza costituzionale, quindi, lo Stato detta, in materia di tutela dell'ambiente, una disciplina inderogabile *in pejus*, che, in quanto prevalente sulle regolamentazioni di settore, si impone all'autonomia delle Regioni e le vincola, anche quando esse esercitino la potestà legislativa loro riconosciuta dalla Costituzione in altre materie. La ricostruzione del rapporto fra i due ordini di potestà legislative in termini di «prevalenza» della disciplina ambientale statale, finalizzata alla tutela dell'ambiente, sulla disciplina dettata dalle Regioni, in materie di loro competenza, inerente l'uso e la fruizione dell'ambiente stesso, porta la Corte ad escludere la sussistenza di una «interferenza» fra competenze, ciò che costituisce, invece, il presupposto dell'applicazione del principio di leale collaborazione⁵⁰.

⁴³ Corte cost., sent. n. 225 del 2009, punto 4 *cons. in dir.*

⁴⁴ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 61 e 315 del 2009, nonché n. 341 del 2010.

⁴⁵ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 62 e 214 del 2008.

⁴⁶ V. Corte cost., sentt. nn. 225 e 315 del 2009, nonché n. 341 del 2010.

⁴⁷ V. Corte cost., sentt. nn. 180 e 437 del 2008, n. 164 del 2009 e n. 341 del 2010.

⁴⁸ V. Corte cost., sentt. n. 104 del 2008, nn. 12, 30 e 61 del 2009. Nello stesso senso, più di recente, Corte cost., sentt. n. 285 del 2013, n. 149 del 2015 e n. 267 del 2016.

⁴⁹ È questo il caso, per esempio, della competenza regionale in materia di tutela della salute, della quale la Corte ha evidenziato lo stretto collegamento con la tutela dell'ambiente, «poiché è indubbio che la salubrità dell'ambiente condiziona la salute dell'uomo» (sent. n. 225/2009, punto 4 *cons. in dir.*), precisando, peraltro, che le due competenze hanno oggetti diversi, per l'appunto, l'ambiente e la salute, e che «la fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali» (*ibidem*). Tale possibilità è tuttavia esclusa «nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto» (*ibidem*).

⁵⁰ V. Corte cost., sent. n. 235/2009, punto 6 *cons. in dir.*

2. Il principio di leale collaborazione in rapporto alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente

Per quanto in particolare riguarda l'incidenza del principio di leale collaborazione⁵¹, la Corte ha evidenziato che «l'art. 118 Cost., nell'eliminare il principio del parallelismo tra competenza legislativa ed amministrativa ai fini del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni ordinarie e nell'imporre un livello dell'azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»⁵².

Sul punto, il riferimento obbligato è alla «storica» sentenza n. 303 del 2003⁵³, con cui la Corte ha individuato nel principio di sussidiarietà («verticale») di cui all'art. 118, primo comma, Cost., un «meccanismo dinamico» che può giustificare «una deroga alla normale ripartizione delle competenze», in forza della quale le funzioni amministrative attratte allo Stato per soddisfare esigenze unitarie, trascinano con sé, in ossequio al principio di legalità⁵⁴, anche l'esercizio della corrispondente funzione legislativa (che

⁵¹ Su tale principio, riguardato soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale, cfr., tra gli altri e di recente, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; S. MANGIAMELI, *Leale collaborazione (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, vol. XX, Roma, Treccani, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, 2008, pp. 34 ss.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008; G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quad. reg.*, 2009, pp. 553 ss.; G. BELFIORE, *Le alterna vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., vol. II, pp. 361 ss.; M. ROMANIELLO, «Federalizing process» all'italiana. Istituzionalizzazione del principio della leale collaborazione, *ibidem*, 427 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 947 ss.

⁵² Corte cost., sent. n. 225/2009, punto 4 *cons. in dir.*

⁵³ La sent. n. 303 del 2003, che, secondo il giudizio diffuso in dottrina, ha introdotto un'innovazione di grande impatto sul complessivo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, ha costituito oggetto di numerosissimi commenti: tra questi, si segnalano i contributi di A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2782 ss.; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *ibidem*, pp. 2776 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ibidem*, pp. 2791 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo «redivivo» e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 29 ottobre 2003; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in www.astrid-online.it, 2003; F. FRACCHIA, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Foro it.*, 2004, I, cc. 1014 ss.; R. FERRARA, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, *ibidem*, 1018 ss.

⁵⁴ Sulla connessione, posta dalla Corte, fra principio di sussidiarietà, principio di legalità e funzione amministrativa, cfr., in particolare, L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni*, cit., pp. 3-4.

così sale dal livello regionale a quello statale, a prescindere dalla rigida suddivisione nominale per materia di cui al dettato dell'art. 117)⁵⁵.

Peraltro, la Corte ha precisato che il principio di sussidiarietà può legittimare il legislatore statale a derogare al riparto costituzionale delle competenze soltanto a determinate condizioni, e cioè che sussista un *interesse pubblico proporzionato e non irragionevole*, alla luce di uno stretto scrutinio di costituzionalità, e, soprattutto, sia rispettato il *principio della leale collaborazione*, prevedendo il ricorso al meccanismo delle *intese*⁵⁶.

Rapportando il modello di allocazione delle funzioni elaborato nella sentenza n. 303/2003 al caso della tutela ambientale, la Corte ha tratto la conclusione che in tale ambito, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., nel rispetto dei suddetti principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza⁵⁷, «può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali»⁵⁸.

⁵⁵ Cfr. punto 2.1 *cons. in dir.* della sent. n. 303/2003.

⁵⁶ Cfr. punto 2.2 *cons. in dir.*, sent. n. 303/2003. Le condizioni per la chiamata in sussidiarietà *ex art.* 118 Cost. sono state meglio specificate dalla Corte nella sent. n. 6/2004, laddove si afferma testualmente che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (punto 7 *cons. in dir.*). Con riferimento a quest'ultimo profilo, la Corte ha quindi precisato che «la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (*ibidem*). A commento della sent. n. 6/2004, si vedano, tra gli altri: O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 941 ss.; F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 137 ss.; F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, *ibidem*, pp. 145 ss.

⁵⁷ Per un'analisi sistematica dei quali, si vedano G. RAZZANO, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1 ss., e M. RENNA, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in M. RENNA – F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 283 ss.

⁵⁸ Sent. n. 225/2009, punto 4 *cons. in dir.* In senso analogo, cfr. Corte cost., sent. n. 247/2009, ove si pone in evidenza che «la più recente giurisprudenza costituzionale in tema [...] sottolinea come, qualora non vi sia dubbio che lo Stato stia utilizzando la sua competenza legislativa in materia di ambiente ed ecosistema, a quest'ultimo spetta la valutazione della idoneità del livello di coinvolgimento della Regione» (punto 10.5 *cons. in dir.*). Prosegue la Corte: il «flessibile principio di sussidiarietà [...], ai sensi dell'art. 118 Cost., consente allo Stato – competente per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – di riservare a sé le funzioni amministrative in siffatta materia tutte le volte in cui sussista l'esigenza di un loro esercizio unitario» (punto 10.6 *cons. in dir.*).

In altri e più sintetici termini, il carattere esclusivo della competenza in materia di tutela dell'ambiente legittima il legislatore statale ad «allocare le competenze amministrative»⁵⁹.

Inoltre, la Corte, argomentando dal combinato disposto del comma secondo, lett. s), e del comma sesto, dell'art. 117 Cost. – secondo cui, rispettivamente, la materia «tutela dell'ambiente» è riservata alla legislazione esclusiva dello Stato e ad esso spetta la competenza regolamentare nelle materie di propria esclusiva competenza –, ha ritenuto non contestabile la sussistenza in capo allo Stato del potere regolamentare in materia ambientale, ribadendo anche, con specifico riferimento a tale materia, quanto in altre occasioni chiarito⁶⁰, e cioè che non sussiste un obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva⁶¹. In più, dal momento che la tutela dell'ambiente è materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, lo stesso, nella materia ambientale, non deve limitarsi a porre solo una normativa di principio (come nelle materie di legislazione concorrente): infatti, sebbene la Corte abbia più volte affermato che tale competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, nell'esercizio delle proprie competenze, anche perseguendo finalità di tutela ambientale⁶², la Corte stessa ha tuttavia precisato che ciò «non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorché individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio»⁶³.

Del resto, trattandosi di una materia di competenza esclusiva dello Stato, non può assumere rilievo la dicotomia «norme di principio – norme di dettaglio», dal momento che tale differenziazione opera soltanto nei confronti delle materie di competenza concorrente⁶⁴. Secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, infatti, nella materia di che trattasi, la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di *standard* minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela «adeguata e non riducibile»⁶⁵; lo Stato non è quindi tenuto a concordare con le Regioni le norme di dettaglio di quelle discipline che siano riconducibili alla sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente⁶⁶.

A differenza della «dottrina» dell'ambiente come materia trasversale *ante litteram*⁶⁷, o come *valore*, che sembrava limitare la potestà statale alla fissazione di *standard* minimi, uniformi per tutto il territorio

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 246/2009, punto 12.5.4 *cons. in dir.*

⁶⁰ Cfr. sent. n. 134 del 2006, e sent. n. 401 del 2007.

⁶¹ Così Corte cost., sent. n. 225/2009, punto 7.1.1 *cons. in dir.*

⁶² Cfr. sentt. n. 407 del 2002, nn. 307 e 312 del 2003, n. 529 del 2004, n. 62 del 2005.

⁶³ Sent. n. 233 del 2009, punto 6 *cons. in dir.*

⁶⁴ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 234 e 235 del 2009, e sent. n. 263/2011.

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 225/2009, punto 9.6.1 *cons. in dir.* Nello stesso senso, cfr., tra le altre, Corte cost., sent. n. 61 del 2009, e sent. n. 101 del 2010.

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 225/2009, punto 9.7.1 *cons. in dir.*

⁶⁷ Come rileva, ad esempio, F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie*, cit., pp. 93 s.

nazionale, lasciando alle Regioni la possibilità di colmare eventuali lacune in tema di tutela dell'ambiente con proprie leggi⁶⁸, la (nuova) «dottrina» dell'ambiente come *vera materia*, che diviene tale «in quanto sintetizza in una unità significativa le varie componenti di esso»⁶⁹, riconosce la competenza piena ed esclusiva dello Stato in materia dell'ambiente, come, d'altra parte, chiaramente prescritto dell'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost.

3. Riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia «tutela dell'ambiente» e «interferenze» con materie di competenza regionale

Sono ormai numerosissime le sentenze nelle quali la Corte costituzionale ha avuto modo di applicare a fattispecie specifiche la definizione della materia «ambiente» enucleata nella propria giurisprudenza. Ambito tra i più frequentemente evocati in relazione alle tematiche ambientali è certamente quello relativo alla gestione dei rifiuti⁷⁰, che, come anticipato, è pacificamente ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.⁷¹.

In questo senso, la Corte ha in particolare affermato che i rifiuti «non possono che ricadere nella competenza dello Stato, in base ai [...] principi che regolano i rapporti tra Stato ed autonomie»⁷²; che nell'ambito della competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente» si colloca «il settore relativo alla gestione dei rifiuti»⁷³; ed ancora che le disposizioni «che attengono alla disciplina dei rifiuti» sono «come tali riconducibili [...] alla materia della tutela dell'ambiente» e, conseguentemente, «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente»⁷⁴, come pure «non sono [...] ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia [...] pur in assenza della relativa disciplina statale»⁷⁵.

Secondo la Corte, la nozione stessa di «rifiuto» riguarda «la materia della tutela ambientale affidata alla competenza esclusiva dello Stato»⁷⁶ e, pertanto, «non sono consentite esclusioni da parte del legislatore

⁶⁸ Sul punto cfr. P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117*, cit., p. 7.

⁶⁹ G. FALCON, *Le materie trasversali*, cit., p. 96.

⁷⁰ Per un'approfondita disamina del quadro normativo in materia, si rinvia a V. CERULLI IRELLI – G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, 2 voll., Napoli, ES, 2011; P. DELL'ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, *Discipline ambientali di settore*, Padova, Cedam, 2013, pp. 162 ss., e A. BORZÌ, *La gestione dei rifiuti*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 605 ss.

⁷¹ Cfr., da ultimo, Corte cost., sent. n. 244/2016.

⁷² Corte cost., sent. n. 378/2007, punto 5 *cons. in dir.*

⁷³ Corte cost., sent. n. 277/2008, punto 2.3 *cons. in dir.*

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 61/2009, punti 2.1 e 4 *cons. in dir.*

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 373/2010, punto 2.2 *cons. in dir.*

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 127/2010, punto 2.2 *cons. in dir.*

regionale di particolari sostanze o materiali in astratto ricompresi nella nozione di “rifiuto” stabilita dalla legislazione statale in attuazione della direttiva comunitaria»⁷⁷. Da un punto di vista analogo, la Corte ha anche chiarito che «attiene alla “tutela dell’ambiente”, di competenza esclusiva dello Stato, la definizione degli ambiti di applicazione della normativa sui rifiuti»⁷⁸.

In forza della sua collocazione nell’ambito della materia «tutela dell’ambiente», la disciplina statale dei rifiuti «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull’intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino»⁷⁹.

Resta, peraltro, ferma la competenza delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali: infatti, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell’ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui «la competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire», ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato⁸⁰.

Con la materia dei rifiuti, infatti, trovano rilevanti punti di contatto altre materie, quali il *governo del territorio*, la *protezione civile*, la *tutela della salute*, l’*energia*, tutte materie inserite nell’elenco di cui all’art. 117, comma terzo, Cost. e sottoposte, quindi, a potestà legislativa regionale di tipo «concorrente».

Per esempio, nella materia «governo del territorio»⁸¹ ricade la localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio: infatti, la Regione, nel momento in cui disciplina la localizzazione di tali impianti,

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 127/2010, punto 2.2 *cons. in dir.*

⁷⁸ Corte cost., sent. 16/2015, punto 4.3 *cons. in dir.*

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 314/2009, punto 2.2 *cons. in dir.* *In terminis*, da ultimo, Corte cost. sent. n. 58 del 2015.

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 249/2009, punto 11 *cons. in dir.*, e sent. n. 314/2009, punto 2.2 *cons. in dir.* Peraltro, in dottrina è stato autorevolmente osservato che «i rifiuti sono un oggetto di disciplina, se non una materia in senso stretto della legislazione, il cui contenuto non si limita alla semplice fissazione di livelli uniformi, che pertanto dovrebbe ricevere integralmente una regolamentazione attraverso la legge statale»: S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze legislative in materia di gestione dei rifiuti e la governance delle politiche pubbliche nei sistemi multilivello*, in AA.VV., *Italiadecide. Rapporto 2012-2013. Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 194.

⁸¹ Sulla materia «governo del territorio» – che la Corte ha ritenuto comprensiva, in linea di principio, di «tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (sent. n. 307/2003, punto 5 *cons. in dir.*) – cfr., *ex multis*, S. COGNETTI, *Il ruolo delle regioni nel «governo del territorio»*, in E. FERRARI (a cura di), *La disciplina pubblica dell’attività edilizia e la sua codificazione*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 145 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI – E. FERRARI – P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003; R. NANIA, *Urbanistica, edilizia ed espropriazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *L’attuazione del titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 353 ss.; E. PICOZZA, *Territorio: government o governance?*, in E. FERRARI – P.L. PORTALURI – E. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 423 ss.; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, 2^a ed., Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5 ss.; G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007; P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 145 ss.; N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 76 ss. Sulla inevitabile interferenza tra «governo del territorio» e «tutela

esercita la propria competenza legislativa sull'uso del proprio territorio⁸². L'uso del territorio afferisce alla cura di interessi pubblici funzionalmente collegati con quelli ambientali, motivo per cui la Regione deve esercitare la propria potestà legislativa nel rispetto dei livelli uniformi di tutela dell'ambiente ambientale fissati dalla disciplina statale⁸³.

Analogo ragionamento vale allorché la Regione intervenga in materia di gestione dei rifiuti con una normativa fondata sulla propria competenza in tema di «tutela della salute»⁸⁴: infatti, la legislazione regionale deve attenersi alla «alla disciplina uniforme stabilita dal legislatore statale nella materia ambientale, in ordine all'autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti», «proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale»⁸⁵.

Anche la normativa statale in tema di rifiuti, quindi, si pone come un limite adeguato di tutela non derogabile dai legislatori territoriali, anche dotati di autonomia differenziata.

4. Carattere pervasivo della disciplina dei rifiuti anche rispetto alle attribuzioni regionali e conseguente necessità di valutare, in termini di adeguatezza, l'incidenza sulle materie di competenza regionale. La relativa casistica, anche con riguardo all'applicazione del principio di leale collaborazione

Peraltro, la Corte ha evidenziato che la disciplina dei rifiuti «in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente e, dunque, in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali»⁸⁶. Di conseguenza, ogniqualvolta sia necessario verificare la legittimità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti, la Corte ritiene necessario «valutare se l'incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere il

dell'ambiente», si veda, da ultimo, M. MENGOZZI, *Il «Governo del territorio» e la sua intersezione strutturale con la «tutela dell'ambiente»: linee di continuità e di evoluzione*, in questa *Rivista*, n. 15/2017.

⁸² Cfr. Corte cost., sent. n. 314/2009, punto 2.2 *cons. in dir.*

⁸³ Nel caso della localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, questa deve avvenire «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»: Corte cost., sent. n. 314/2009, punto 2.2 *cons. in dir.*

⁸⁴ In argomento, cfr., per tutti, L. CUOCOLO, *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo. Profili di diritto interno e comparato*, Milano, Giuffrè, 2005; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University Press, 2008; C. BOTTARI, *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, 2ª ed., Torino, Giappichelli, 2011.

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 62/2008, punto 10 *cons. in dir.*

⁸⁶ Sent. n. 249/2009, punto 11 *cons. in dir.*

riparto costituzionale di cui al titolo V della parte II della Costituzione, oltre il limite della adeguatezza, rispetto alla [...] finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi»⁸⁷.

Applicando questo *test* di scrutinio, il giudice costituzionale ha escluso la lesione della attribuzione regionali nel caso di norme statali che consentono al Ministro dell'ambiente di stipulare accordi e contratti di programma con soggetti pubblici e privati o con le associazioni di categoria al fine di promuovere l'utilizzo dei sistemi di certificazione ambientale e di attuare programmi di ritiro dei beni di consumo al termine del loro ciclo di utilità, senza prevedere forme di partecipazione o di consenso regionale alla stipulazione dei predetti accordi e contratti. Al riguardo, la Corte ha infatti ritenuto che la disciplina degli «accordi e contratti di programma finalizzati a promuovere l'impiego, su tutto il territorio nazionale, di tecniche volte ad assicurare livelli più elevati di tutela dell'ambiente (mediante la promozione dell'utilizzo dei sistemi di certificazione ambientale nonché del ritiro dei beni di consumo al termine del ciclo di utilità)» inerisce ad un «ambito normativo [...] riconducibile, in via prevalente, alla competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, con conseguente esclusione della necessità di forme di coinvolgimento delle autonomie territoriali»⁸⁸. Né la Corte ha ravvisato, nella fattispecie medesima, la violazione dell'art. 118 Cost., «tenuto conto che è con la stipulazione dei predetti accordi e contratti che vengono fissati gli *standard* di tutela dell'ambiente connessi all'impiego delle tecniche richiamate, sicché l'attribuzione agli organi statali della relativa competenza obbedisce all'esigenza unitaria di assicurare che detti livelli siano uniformemente rispettati sull'intero territorio nazionale»⁸⁹.

Del pari, è stato ritenuto non in contrasto con l'art. 118 Cost. che lo Stato, «in una materia che è specificamente assegnata alla sua competenza legislativa esclusiva in tema di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, abbia riservato ad organi centrali sia la predisposizione di uno schema di statuto tipo sia il controllo sul rispetto di tale schema, ed abbia, altresì, previsto, onde evitare una parcellizzazione di competenze sul territorio, che ritiene inutile e potenzialmente controproducente», che i consorzi per la gestione degli imballaggi e dei relativi rifiuti operino su tutto il territorio nazionale⁹⁰.

Secondo la Corte, nella fattispecie esaminata, «la scelta di attribuire a consorzi nazionali le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti [...] risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici,

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Corte cost., sent. n. 249/2009, punto 19 *cons. in dir.*

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 249/2009, punto 19 *cons. in dir.*

⁹⁰ V. Corte cost., sent. n. 247/2009, punto 3.5 *cons. in dir.*

in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale»⁹¹.

Anche la disciplina del Consorzio nazionale imballaggi e di altri consorzi nazionali specializzati, «per la quale nell’ambito legislativo deve riconoscersi la competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, consente di rinvenire [...] quelle esigenze che, in puntuale attuazione delle regole della sussidiarietà, giustificano il conferimento anche delle funzioni amministrative al livello statale, per assicurarne l’esercizio coordinato e unitario»⁹².

È di particolare importanza segnalare come alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sia altresì ricondotta la disciplina della tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, e ciò a prescindere dalla qualificazione da riconoscersi a tale tariffa: ad avviso della Corte, infatti, «tanto se la si qualifichi come corrispettivo per il servizio reso, quanto se la si ritenga un’imposizione di tipo tributario, non è possibile ricondurla ad alcun titolo competenziale regionale»⁹³.

Invero, qualora si volesse attribuire alla tariffa natura di corrispettivo del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani, la relativa disciplina sarebbe inquadrabile nelle materie ordinamento civile, tutela della concorrenza e tutela dell’ambiente, tutte rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato⁹⁴.

A tale proposito, va ricordato che la Corte ha già affermato che la determinazione delle tariffe dei servizi pubblici affidati in concessione, «allorché si renda necessario intervenire sui meccanismi contrattuali tra concessionario, da un lato, e imprese e utenti, dall’altro, ponendo limiti all’autonomia contrattuale», rientra nella materia dell’*ordinamento civile*⁹⁵. A ciò si aggiunga che la disciplina della tariffa presenta anche aspetti relativi alla *tutela della concorrenza*⁹⁶, perché alla sua determinazione provvede l’Autorità d’ambito,

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Corte cost., sent. n. 247/2009, punto 3.6 *cons. in dir.*

⁹³ Sent. n. 247/2009, punto 7.2 *cons. in dir.*

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Sent. n. 51 del 2008, punto 8 *cons. in dir.* Sulla materia dell’ordinamento civile, prevista dall’art. 117, secondo comma, lett. i), Cost., cfr. per tutti, AA.VV., *L’ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, Giuffrè, 2003; E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, Cedam, 2005; A.M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2008; S. GIOVA, «*Ordinamento civile*» e *diritto privato regionale. Un difficile equilibrio nell’unitarietà del sistema*, Napoli, ESI, 2008.

⁹⁶ Su tale materia «trasversale», prevista dall’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., cfr., in dottrina, G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 981 ss.; G.P. DOLSO, *Tutela dell’interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 265 ss.; A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?*, *ibidem*, 2004, pp. 259 ss.; L. AMMANNATI, *La tutela della concorrenza nella riforma costituzionale: come definire e realizzare un «valore» comune a stato e regioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Bertè*, vol. I, Napoli, Jovene, 2005, pp. 33 ss.; R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. n. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 791 ss.; G. LUCHENA, *La «tutela della concorrenza» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. GABRIELE – M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell’economia e integrazione europea*, vol. I, *Processi di decisione politica e sovranità economica*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 103 ss.; B. CARAVITA, *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in C. RABITTI BEDOGNI – P. BARUCCI (a cura di), *20 anni di antitrust. L’evoluzione dell’Autorità Garante della Concorrenza*

con la finalità di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità⁹⁷.

Qualora, invece, si volesse qualificare la tariffa in esame come tributo, in quanto inquadrabile nella materia «sistema tributario dello Stato», si dovrebbe riconoscere, anche in questo caso, la competenza esclusiva dello Stato e, conseguentemente, l'impossibilità per le Regioni di interferire con la legge statale che tale tariffa ha istituito⁹⁸.

In ogni caso (e per quanto qui maggiormente interessa), secondo la Corte, la disciplina tariffaria del servizio di gestione dei rifiuti urbani – dettata dall'art. 238 del d.lgs. n. 152/2006 – rientra anche nella materia tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto la determinazione della tariffa «si inserisce in un complesso assetto normativo diretto [...] ad “assicurare un'efficace azione per l'ottimizzazione quantitativa e qualitativa della produzione dei rifiuti, finalizzata, comunque, a ridurre la quantità e la pericolosità”, ed a “promuovere il riciclo e il riuso dei rifiuti, anche utilizzando le migliori tecniche di differenziazione e di selezione degli stessi”, “promuovere la specializzazione tecnologica delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti speciali, al fine di assicurare la complessiva autosufficienza a livello nazionale”; “assicurare tempi certi per il ricorso a procedure concorrenziali come previste dalle normative comunitarie e nazionali e definire termini certi per la durata dei contratti di affidamento delle attività di gestione dei rifiuti urbani”»⁹⁹.

Stante l'individuazione delle sopraindicate materie di competenza esclusiva statale «tanto se si attribuisca alla tariffa la natura di corrispettivo quanto se le si riconosca la natura di tributo», allo Stato viene riconosciuto anche il potere regolamentare di attuazione della disciplina tariffaria per la gestione dei rifiuti urbani¹⁰⁰. Ciò che conduce la Corte a ritenere sufficiente, ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione, la previsione che sia «sentita» la Conferenza Stato-Regioni – e non già che essa esprima un'«intesa» – per l'emanazione del regolamento ministeriale con cui sono fissati i criteri generali sulla base dei quali devono essere definite le componenti dei costi e deve essere determinata la tariffa (cfr. art. 238, comma 6, del Codice dell'ambiente)¹⁰¹.

e del Mercato, tomo I, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 229 ss.; F. PIZZOLATO, *La concorrenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. econ.*, 2010, pp. 507 ss.; C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in *Riv. AIC*, n. 1/2014.

⁹⁷ Così Corte cost., sent. n. 247/2009, punto 7.2 *cons. in dir.*

⁹⁸ Corte cost., sent. n. 247/2009, punto 7.2 *cons. in dir.*

⁹⁹ Sent. n. 247/2009, punto 7.2 *cons. in dir.*

¹⁰⁰ Corte cost., sent. n. 247/2009, punto 7.3 *cons. in dir.*

¹⁰¹ Cfr. sent. n. 247/2009, punto 7.3 *cons. in dir.*

Anche la disciplina della bonifica dei siti contaminati è stata inquadrata dalla Corte nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.¹⁰². Ne consegue che allo Stato «spetta, anche con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, disciplinare le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati»¹⁰³, non potendosi, viceversa, riconoscersi alle Regioni propri spazi di competenza in relazione al governo del territorio e alla tutela della salute. Nell'ambito della disciplina sulla bonifica dei siti contaminati, la Corte ha tuttavia operato un distinguo con riferimento alla bonifica delle aree adibite alla produzione agricola o all'allevamento del bestiame, rilevando come «lo stesso legislatore nazionale abbia riconosciuto la peculiarità dei siti in questione, dando rilevanza, proprio con la previsione di una normativa differenziata, alla specifica destinazione delle suddette aree»¹⁰⁴, che chiama in causa la competenza regionale residuale in materia di agricoltura.

Da questo punto di vista, non può ritenersi conforme al principio di leale collaborazione una norma statale che escluda l'apporto partecipativo delle Regioni nelle fasi del procedimento volto all'adozione del regolamento ministeriale relativo agli interventi in tali aree¹⁰⁵. In questo caso, la Corte ritiene che lo strumento adeguato per il coinvolgimento di tali istituzioni sia quello di «prevedere che il regolamento in questione sia emanato [...] sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 [...], essendo questo il luogo giuridico istituzionalmente preposto ai momenti di concertazione fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali»¹⁰⁶.

Lo stesso discorso vale, in sostanza, nel caso di una disposizione statale che non contempli alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto ministeriale con cui sono individuate le forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le università e presso le imprese e i loro consorzi¹⁰⁷. Secondo la Corte, infatti, una siffatta disposizione, attesa la obiettiva implicazione della materia della ricerca scientifica e tecnologica,

¹⁰² Cfr. sent. n. 214 del 2008. In tale decisione, la Corte, affrontando il tema della bonifica dei siti contaminati, dopo le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 152 del 2006, ha precisato che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato [...]. Spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia [...]» (punto 3 *cons. in dir.*). *In terminis*, Corte cost., sent. n. 247/2009, punto 10.5 *cons. in dir.*

¹⁰³ Corte cost., sent. n. 247/2009, punto 9.4 *cons. in dir.*

¹⁰⁴ Sent. n. 247/2009, punto 9.3 *cons. in dir.*

¹⁰⁵ Cfr. l'art. 241 del Codice dell'ambiente.

¹⁰⁶ Sent. n. 247/2009, punto 9.3 *cons. in dir.*

¹⁰⁷ Cfr. l'art. 265, comma 3, del Codice dell'ambiente.

assegnata alla competenza concorrente delle Regioni, si pone in contrasto col principio di leale cooperazione laddove non sia previsto il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella fase di attuazione della disposizione medesima e, quindi, «sia per ciò che riguarda l'individuazione delle forme di promozione ed incentivazione sia per ciò che riguarda la loro concreta realizzazione»¹⁰⁸. Anche in questo caso, la Corte ritiene che lo strumento idoneo a tal fine sia «quello dell'acquisizione, in sede procedimentale [...] del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997»¹⁰⁹.

5. L'applicazione del principio di leale collaborazione nel settore dei rifiuti radioattivi: i criteri interpretativi fissati dalla Corte costituzionale nelle sentenze sul «nucleare»

5.1. Prevalenza della materia concorrente dell'«energia» con riguardo agli impianti di produzione, «chiamata in sussidiarietà» e conseguente necessità di prevedere adeguati meccanismi di cooperazione

Peraltro, le applicazioni e declinazioni più interessanti del principio di leale collaborazione si rinvencono nella giurisprudenza costituzionale relativa al settore dei rifiuti radioattivi: il riferimento è, in particolare, alle decisioni pronunciate dalla Corte per dirimere i numerosi conflitti legislativi sorti tra Stato e Regioni a seguito della scelta del legislatore statale di reintrodurre l'energia nucleare tra le fonti di approvvigionamento dell'energia¹¹⁰. Tali decisioni¹¹¹, infatti, fissano una serie di importanti criteri interpretativi che, a prescindere dall'abrogazione referendaria dell'opzione per il nucleare¹¹², «fanno giurisprudenza» per la risoluzione, mediante un'applicazione graduata e differenziata degli strumenti collaborativi, dei casi di «interferenza» tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva dello Stato

¹⁰⁸ Sent. n. 247/2009, punto 11 *cons. in dir.*

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ La strada del ritorno alla produzione di energia atomica era stata organicamente tracciata con il d.lgs. n. 31 del 2010, di attuazione della delega in materia nucleare contenuta nella legge n. 99/2009 (c.d. «legge sviluppo»). Peraltro, è noto che, soprattutto sulla spinta emotiva generata dai tragici eventi di *Fukushima*, il nostro Paese ha – ancora una volta dopo i *referendum* del 1987 – deciso di rinunciare alla possibilità di impiego dell'energia atomica per usi civili. Il riferimento è, evidentemente, alla consultazione referendaria svoltasi nei giorni 12 e 13 giugno 2011, nella quale è largamente prevalsa (con il 94,05% di «Sì») la volontà abrogativa delle nuove norme che consentivano la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare. Per la ricostruzione della vicenda del *referendum* contro il nucleare, particolarmente complessa a causa di un intervento legislativo sopravvenuto all'avvio dell'*iter referendario*, si rinvia a S. FAGA, *Popolo e Parlamento, referendum e legge: a chi l'ultima parola sul nucleare?*, in *Giur. it.*, 2012, pp. 40 ss., e G. FERRI, *Richiesta referendaria e nuova disciplina legislativa (a proposito dell'ordinanza con cui l'ufficio centrale per il referendum ha disposto il 'trasferimento' del quesito sul nucleare)*, in *Rass. parlam.*, 2011, pp. 629 ss.

¹¹¹ Per un più ampio esame delle quali, si rinvia a F. COSTANTINO, *La disciplina del nucleare nella disciplina del consenso*, in *Foro amm. – CdS*, 2010, pp. 2941 ss.

¹¹² Peraltro, per quanto nello specifico rileva, occorre evidenziare come l'abrogazione referendaria non abbia travolto la disciplina posta dal legislatore statale in relazione alla gestione dei rifiuti radioattivi e allo smantellamento di impianti nucleari a fine vita (c.d. *decommissioning*), ma abbia colpito esclusivamente la normativa concernente la produzione di energia a mezzo di centrali nucleari.

(e in particolare, per quanto qui interessa, la disciplina dei rifiuti, che ricade nella più generale materia della «tutela dell'ambiente») e norme appartenenti a materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni.

D'altra parte, in dottrina, è stata ampiamente evidenziata la portata «prospettica» delle sentenze della Corte in materia di energia nucleare, ispirate «dall'intento di affrontare con metodo sistematico alcuni grandi nodi problematici del giudizio di costituzionalità in via principale e alcune grandi questioni del riparto di competenze tra Stato e Regioni, “ammaestrando” i destinatari, istituzionali e non, circa la “dottrina” processuale e sostanziale di cui la Corte si fa portatrice»¹¹³.

Nella prima sentenza della serie, la n. 278/2010¹¹⁴, così come nelle altre sentenze in tema di energia nucleare, la Corte si è trovata ad indagare un ambito «composito e multiforme»¹¹⁵, nel senso che in esso si realizza un intreccio di interessi e, corrispondentemente, di attribuzioni dei diversi livelli di governo, ma comunque contrassegnato dalla emersione di interessi di dimensione unitaria e infrazionabile, suscettibili, conseguentemente, di chiamare in causa, in via prioritaria, attribuzioni esclusive dello Stato. Tanto a fronte della pluralità di titoli di competenza esclusiva statale insistenti sull'ambito dell'energia nucleare¹¹⁶, quanto sulla scorta dell'orientamento (che sembrava) consolidato nella giurisprudenza costituzionale, volto a risolvere i casi di c.d. «concorrenza di competenze» facendo ricorso al criterio della «prevalenza» e applicandolo «in senso ascendente» (in favore, cioè, delle competenze statali)¹¹⁷, si sarebbe potuto ragionevolmente ipotizzare che la Corte dirimesse anche i conflitti legislativi in materia di nucleare

¹¹³ Così M. CECCHETTI, *La Corte «in cattedra»! Una emblematica «sentenza-trattato» che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1064.

¹¹⁴ Corte cost., sent. 22 luglio 2010, n. 278, a commento della quale cfr. A. COLAVECCHIO, *La Corte e l'atomo*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 3491 ss.; L. VESPIGNANI, *Supplemento della Corte o Justice à la carte (a margine della sentenza 22 luglio 2010, n. 278)*, in questa *Rivista*, n. 19/2010; M. CECCHETTI, *La Corte «in cattedra»!*, cit., pp. 1064 ss.

¹¹⁵ ... così qualificato, con efficace sintesi, dalla stessa Corte cost., nella sent. n. 33/2011 (punto 5.5 *cons. in dir.*).

¹¹⁶ In particolare, in relazione alle specificità proprie del settore nucleare, possono venire in rilievo i titoli competenziali statali nelle materie «ordine pubblico e sicurezza», «sicurezza dello Stato», «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea», «tutela della concorrenza», oltre che, per quanto nello specifico interessa, «tutela dell'ambiente».

¹¹⁷ Soprattutto nella giurisprudenza costituzionale degli anni tra il 2005 e il 2009, infatti, la Corte, per dirimere le ipotesi di interferenza tra materie di competenza statale e materie di competenza regionale (c.d. «concorrenza di competenze»), ha fatto un largo impiego del criterio di prevalenza, applicandolo sempre in favore delle competenze statali, soprattutto se di tipo «trasversale» (cfr., a titolo di esempio, sentt. nn. 50/2005, 222/2006, 401/2007, 88/2009). La giurisprudenza sui rapporti tra Stato e Regioni ha così fatto registrare una marcata tendenza a preferire l'uso del criterio di prevalenza rispetto allo strumento della chiamata in sussidiarietà, a tal segno da far assumere a quest'ultimo un carattere «residuale». In dottrina, su tale tendenza della giurisprudenza costituzionale, cfr., in senso decisamente critico, R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 889 ss.; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, *ibidem*, pp. 920 ss.; E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, *ivi*, 2008, pp. 61 ss.; R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, *ivi*, 2009, 618 ss.; F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, *ibidem*, pp. 1185 ss.

impiegando la stessa tecnica risolutoria (con conseguente esclusione della necessità di applicare il principio di leale collaborazione).

Così non è stato, in quanto, a partire dalla citata sentenza n. 278/2010 (relativa alle questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge di delega in materia nucleare), la Corte, per comporre le interferenze tra competenze statali e regionali, ha bensì utilizzato il criterio di prevalenza (della *materia*), ma applicandolo – a quanto consta per la prima volta – in senso «discendente», ovverosia a favore delle Regioni.

Al riguardo, la Corte ha mosso dal presupposto che la «regola» rinvenibile nella «concreta dinamica normativa» è, ormai, quella della «confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni», così richiamando se stessa all'«obbligo» di valutare, in casi siffatti, «anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza [...]»¹¹⁸. La necessità di tale previa valutazione si coglie appieno laddove si consideri che, per mezzo dell'espressione «carattere di prevalenza», «si riassume sinteticamente il *proprium* del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione»¹¹⁹.

Orbene, quanto all'inquadramento materiale della disciplina concernente l'energia nucleare, la suddetta valutazione ha condotto la Corte a ritenere «prevalente» la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»¹²⁰, di competenza regionale concorrente: secondo la Corte, infatti, le disposizioni di cui si compone tale disciplina «incidono essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione dell'energia, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l'importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla utilizzazione dell'energia nucleare e quindi di adottare nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore»¹²¹. Con riguardo

¹¹⁸ Sent. n. 278/2010, punto 12 *cons. in dir.*

¹¹⁹ *Ibidem.*

¹²⁰ Sulla materia concorrente dell'«energia», cfr., tra gli altri, S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 2002, pp. 497 ss.; B. CARAVITA, «*Taking Constitution seriously*». *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2 aprile 2003; F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia fra regolazione e concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 35 ss.; A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia «energia»*, in D. FLORENZANO – S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2009, pp. 9 ss.; C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 1 ss.; N. BASSI, *Il livello regionale e locale*, in N. BASSI – E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI, *La «Governance dell'energia». Rapporto*, Roma, OPEF, Fondazione Luigi Einaudi, 20 novembre 2012, pp. 50 ss.; M. LUCIANI – P. CHIRULLI – F. GRANDI – M. TOGNA, *Il rapporto tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale e il riordino della legislazione in materia energetica*, in AA.VV., *Italiadecide. Rapporto 2011-2012. Il governo dell'energia per lo sviluppo del Paese*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 121 ss.

¹²¹ Sent. n. 278/2010, punto 12 *cons. in dir.*

agli impianti di produzione, un giudizio di prevalenza ha così condotto ad indicare come prioritaria la materia concorrente dell'«energia».

Dalla riconduzione, secondo un criterio di prevalenza, della disciplina in questione ad una materia di competenza legislativa concorrente, discende la necessità di prevedere strumenti idonei a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni, non necessariamente richiesti, invece, ove sia attribuito carattere prevalente ad una materia di competenza esclusiva statale. Gli è che, laddove la legge statale, ricorrendo allo strumento della «chiamata in sussidiarietà», operi l'allocazione presso organi centrali di una funzione amministrativa relativa alla produzione dell'energia elettrica nucleare, appartenente, in via prevalente, appunto, alla materia concorrente della produzione dell'energia, disciplinandone al tempo stesso l'esercizio, la legge statale stessa dovrà prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto della funzione amministrativa così allocata.

Nell'ipotesi di attrazione in sussidiarietà, in particolare, la forma costituzionalmente necessaria per assicurare alle autonomie regionali un idoneo coinvolgimento nell'esercizio della funzione amministrativa «avocata» allo Stato è individuata nell'intesa c.d. «forte»¹²² con la Regione o le Regioni territorialmente interessate. La Corte, infatti, osserva come sia «oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere»¹²³.

5.2. Prevalenza della materia della «tutela dell'ambiente» con riguardo ai rifiuti radioattivi

Peraltro, non tutta la disciplina della «materia nucleare» risulta riconducibile alla materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La Corte, infatti, ha precisato che non può escludersi che «un organico intervento normativo di disciplina del processo di produzione dell'«energia elettrica nucleare» solleciti, unitamente a quelli energetici, ulteriori interessi», alcuni dei quali nuovamente ricollegabili ad ambiti di potestà legislativa concorrente (in specie, «governo del territorio» e «tutela della salute»), altri ad ambiti affidati alla legislazione esclusiva dello Stato¹²⁴.

¹²² Sulla distinzione, delineata nella giurisprudenza costituzionale, tra intese «forti» e intese «deboli», cfr. G. MORBIDELLI, *L'iter autorizzatorio*, in G. NAPOLITANO – A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di Diritto dell'energia 2011. Il diritto dell'energia nucleare*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 126-130.

¹²³ Corte cost., sent. n. 278/2010, punto 13 *cons. in dir.*; *in terminis*, sent. n. 33/2011, punto 6.1 *cons. in dir.*

¹²⁴ Sent. n. 278/2010, punto 12 *cons. in dir.*

Sotto questo secondo profilo, emerge con particolare evidenza la competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», i quali, come sottolineato dalla Corte, sono «notoriamente soggetti al rischio di gravi alterazioni, al pari dell'integrità fisica dei consociati, ove si verificano incidenti agli impianti, anche in ragione di errori nell'attività di pianificazione, installazione e gestione delle centrali nucleari»¹²⁵.

In particolare, al titolo di competenza statale di cui all'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost. è stata ascritta la disciplina della costruzione e dell'esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita: in tale settore, infatti, «cessata la preponderanza degli interessi connessi alla produzione di energia, si pone la necessità, dai primi distinta, di assicurare un idoneo trattamento delle scorie radioattive»¹²⁶. Ciò sulla scorta del principio enunciato nella sent. n. 62/2005¹²⁷, laddove la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente è stata ritenuta «tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi»¹²⁸, con l'importante precisazione, però, che, in simili casi, sia assicurato il rispetto della «convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio», mediante l'adozione di «modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgono, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi»¹²⁹.

La disciplina di localizzazione degli impianti produttivi e di stoccaggio, nonché dei depositi di rifiuti radioattivi, si distribuisce pertanto tra Stato e Regioni secondo tali coordinate, «ferma restando la necessità di forme di collaborazione all'esercizio delle relative funzioni amministrative che la Costituzione assicura al sistema regionale, e che vanno rinvenute, per il grado più elevato, nell'intesa tra Stato e Regione interessata»¹³⁰.

Tuttavia, come accennato, il principio dell'intesa non deve trovare necessaria applicazione qualora le disposizioni considerate risultino riconducibili, *in via prevalente*, ad ambiti di potestà esclusiva statale. Secondo la Corte, infatti, «l'allocatione della funzione amministrativa che abbia per oggetto materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato non può spettare [...] che alla legge statale, la quale vi provvederà in conformità all'art. 118 della Costituzione»¹³¹; in altri termini, «deve ritenersi che la Regione non abbia titolo per concorrere all'esercizio di una funzione corrispondente ad un ambito di potestà

¹²⁵ Sent. n. 278/2010, punto 12 *cons. in dir.*

¹²⁶ Corte cost., sent. n. 278/2010, punto 12 *cons. in dir.*; negli stessi termini, sent. n. 33/2011, punto 6.6. *cons. in dir.*

¹²⁷ Su tale sentenza v., *infra*, par. 5.4.

¹²⁸ Sent. n. 62/2005, punto 15 *cons. in dir.*

¹²⁹ Sent. n. 62/2005, punto 16 *cons. in dir.*

¹³⁰ Corte cost., sent. n. 331/2010, punto 7 *cons. in dir.*

¹³¹ Sent. n. 88/2009, punto 3 *cons. in dir.*

esclusiva statale, che, nel rispetto dell'art. 118 Cost., sia stata allocata dalla legge nazionale presso organi centrali»¹³².

In simili casi, come precisato dalla Corte stessa anche in occasione del giudizio relativo al d.lgs. n. 31/2010 (di attuazione della «delega nucleare» di cui alla legge n. 99/2009), «la Costituzione non impone, in linea di principio, l'adozione dei meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa, solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di una materia sull'altra»¹³³.

Ora, come visto, la Corte ha più d'una volta chiarito che la normativa concernente lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita, implicando prioritarie esigenze di tutela ambientale, ricade nella sfera di competenza esclusiva dello Stato: anche il tal caso, dunque, «la prevalenza di tale materia su ogni altra esclude la necessità costituzionale di un coinvolgimento del sistema regionale»¹³⁴.

Anche la fase di gestione dei rifiuti radioattivi va ascritta, secondo quanto già evidenziato, alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. Tuttavia, come precisato dal giudice costituzionale, in questo caso «verso di essa convergono attività certamente riconducibili, su di un piano di concorrenza, all'art. 117, comma terzo, Cost., quanto al governo del territorio»¹³⁵; «si tratta, infatti, di localizzare e costruire strutture sul territorio regionale, sicché si rende costituzionalmente necessario un coinvolgimento sia del sistema regionale complessivamente inteso, quanto alla individuazione del sito, sia della Regione interessata, quanto alla “specifica localizzazione e alla realizzazione” delle opere»¹³⁶.

Peraltro, la necessità del coinvolgimento delle istituzioni regionali viene nuovamente meno laddove si tratti di disposizioni riconducibili alla sfera di competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. b), Cost¹³⁷.

¹³² Sent. n. 278/2010, punto 15 *cons. in dir.*

¹³³ Sent. n. 33/2011, punto 6.6 *cons. in dir.* In senso analogo, in precedenza, sentt. n. 231 del 2005 e n. 88 del 2009.

¹³⁴ Così Corte cost., sent. n. 33/2011, punto 6.7 *cons. dir.*

¹³⁵ Sent. n. 33/2011, punto 6.8 *cons. in dir.*

¹³⁶ Corte cost., sent. n. 33/2011, punto 6.8 *cons. in dir.*, ove viene espressamente richiamato il punto 12 del *cons. in dir.* della sent. n. 278/2010.

¹³⁷ In dottrina, sulle questioni relative alla materia *de qua*, cfr. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 483 ss.; G. FARES, *Ordine pubblico, sicurezza e incolumità pubblica, polizia locale*, in G. CORSO – V. LOPILATO (a cura di), in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte speciale*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 588 ss.; P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia «sicurezza» conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 124 ss.; T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»*, *ivi*, 2010, pp. 1118 ss.; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti fra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, ESI, 2010, spec. pp. 96-122.

È questo il caso di una disposizione della legge n. 99/2009¹³⁸, che reca la previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione¹³⁹.

La (totale) riconduzione di tale norma alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza ha infatti consentito alla Corte di escludere in radice la sussistenza di un qualsivoglia titolo di competenza regionale ad «interferire» nella selezione delle aree soggette a vigilanza e protezione. In particolare, ad avviso della Corte, «non vi è dubbio che l'art. 117, secondo comma, lettera *b*), Cost. giustifichi una disciplina statale finalizzata alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico [...], con particolare riferimento ai siti ove viene trattata l'energia nucleare, ovvero dove sono depositati i rifiuti radioattivi, attesi i gravi rischi che notoriamente conseguono ad un indebito trattamento di tali fonti e di tali materiali»¹⁴⁰.

Con specifico riferimento alla selezione dell'area di interesse strategico nazionale, la Corte ha così ritenuto che la Regione non sia legittimata a concorrere all'esercizio di una funzione coincidente con un ambito di competenza esclusiva statale, che sia stata allocata a livello centrale¹⁴¹.

5.3. La competenza esclusiva dello Stato nella «materia» inerente la disciplina delle forme collaborative

Quale che sia la materia che prevale nell'intreccio tra competenze legislative statali e regionali, la disciplina normativa delle forme di collaborazione costituzionalmente necessarie – ivi compresa quella dell'intesa – spetta comunque allo Stato. Si tratta di un ulteriore, fondamentale principio stabilito ancora dalla giurisprudenza costituzionale in materia di nucleare, e precisamente nella sent. n. 331/2010¹⁴², laddove, infatti, si è espressamente affermato che al compito di garantire adeguate forme di coinvolgimento regionale deve attendere il legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia, ossia il legislatore statale, «sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell'ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia»¹⁴³.

¹³⁸ Art. 25, comma 2, lett. *a*).

¹³⁹ Secondo la Corte, infatti, tale previsione «eccede i limiti della materia energetica», per ricadere nell'ambito della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, «poiché [...] viene in tal caso in gioco la necessità di prevenire la commissione di reati, dagli effetti potenzialmente esiziali, in prossimità dell'area ove si produce l'energia elettrica nucleare o dove le scorie radioattive sono conservate»: sent. n. 278/2010, punto 12 *cons. in dir.*

¹⁴⁰ Sent. n. 278/2010, punto 15 *cons. in dir.*

¹⁴¹ Cfr. sent. n. 278/2010, punto 15 *cons. in dir.*

¹⁴² Per un commento a tale pronunzia, sia consentito il rinvio ad A. COLAVECCHIO, *Dall'atomo nasce la «materia»: la disciplina normativa delle forme collaborative*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 4756 ss.

¹⁴³ Sent. n. 331/2010, punto 7 *cons. in dir.*; *in terminis*, sent. n. 54/2012, punto 3 *cons. in dir.*, e sent. n. 131/2016,

In altri termini, ad avviso della Corte, la definizione degli strumenti della leale cooperazione risulta, in ogni caso, di competenza *esclusiva* del legislatore statale, essendo al riguardo del tutto indifferente che l'ambito materiale cui si riferiscano tali strumenti sia ascrivibile ad una sfera di potestà legislativa riservata allo Stato ovvero ad una sfera di potestà ripartita tra lo Stato e le Regioni.

In buona sostanza, è stata in tal modo delineata una *nuova*¹⁴⁴ «materia» di competenza esclusiva del legislatore statale, che sembra suscettibile di trascendere l'ambito delle singole materie «enumerate» e, in questo modo, assumere carattere di «trasversalità». La disciplina degli strumenti della leale collaborazione può infatti «incrociare» una pluralità di materie diverse – espressamente considerate dalla Costituzione dal punto di vista dell'attribuzione delle competenze – ed incidere, quindi, sulle competenze regionali corrispondenti, e ciò almeno ogniqualvolta si verifichi un'ipotesi di «concorrenza di competenze», «ritagliando» in favore dello Stato lo «spazio normativo» necessario a predisporre adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio delle competenze – statali e regionali – tra loro «interferenti»¹⁴⁵.

Va altresì evidenziato che l'effetto «creativo» (di nuova «materia») sopra prospettato è stato ottenuto attribuendo la qualificazione di principio fondamentale non a singole e ben individuate norme della legislazione statale, bensì alla generica e complessiva attività normativa diretta a «determinare le forme ed i modi della collaborazione»¹⁴⁶, accanto a cui la Corte ha altresì collocato «le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti»¹⁴⁷: ad avviso della Corte, infatti, (anche) nel caso di una materia di competenza concorrente come l'«energia», la definizione dei meccanismi della leale cooperazione «caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale»¹⁴⁸. Ora, anche la qualificazione generalizzata e astratta della suddetta normazione in termini di «principio fondamentale» conferma l'impressione che, nella ricostruzione della Corte, la disciplina degli strumenti della leale collaborazione si atteggi, sul piano sostanziale, alla stregua di una «materia», se non addirittura di una «super-materia», di competenza esclusiva statale, che, in quanto diretta a concretizzare legislativamente un principio di valore costituzionale fondamentale, si pone al di là e al di sopra delle materie «enumerate», caratterizzandosi, quindi, per una notevole *vis expansiva*.

punto 5.1 *cons. in dir.*

¹⁴⁴ ... nel senso di non contemplata nell'elenco di materie di legislazione esclusiva statale, di cui all'art. 117, comma 2, Cost. (né, tanto meno, nell'elenco di materie di legislazione concorrente Stato-Regioni, di cui all'art. 117, comma 3, Cost.).

¹⁴⁵ Cfr. Corte cost., sentt. n. 219/2005 e n. 88/2009.

¹⁴⁶ Sent. n. 331/2010, punto 7 *cons. in dir.*

¹⁴⁷ *Ibidem.*

¹⁴⁸ *Ibidem.*

Dalla suddetta ricostruzione della Corte discende l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali che introducano previsioni espresse *in subiecta materia*, per esempio, come avvenuto nelle leggi regionali di «reazione»¹⁴⁹ all'«opzione nucleare», individuando nell'intesa tra Stato e Regione interessata la forma di leale collaborazione necessaria ai fini della localizzazione, tra l'altro (e per quanto qui interessa), di impianti di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi, l'unica idonea, quindi, a far recedere il divieto di installazione degli stessi sul territorio regionale¹⁵⁰.

In ciò può forse rinvenirsi la «prova» più forte della configurazione come «materia» della disciplina degli strumenti della leale collaborazione: infatti, nel caso deciso con la sent. n. 331/2010, la Corte ha sanzionato con la declaratoria di incostituzionalità le norme regionali impugnate non in quanto le stesse si fossero poste in contrasto con un principio fondamentale della legislazione dello Stato (ciò che si riverbererebbe, secondo il noto schema delle «norme interposte», in una lesione dell'art. 117, comma terzo, Cost.); le disposizioni regionali contestate apparivano anzi applicative del principio elaborato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, in ordine alla necessità dell'intesa con la Regione interessata, ai fini della localizzazione di impianti e depositi nucleari. D'altronde, nella sentenza n. 278/2010, la Corte – come già ricordato¹⁵¹ – aveva ritenuto «principio acquisito» nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che la possibilità di privare la Regione della propria capacità di regolare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà in capo allo Stato è subordinata alla condizione che sia prevista un'intesa per l'esercizio concreto della funzione stessa¹⁵².

Nel giudizio definito con la sent. n. 331/2010, la Corte, piuttosto, ha sanzionato con la declaratoria di incostituzionalità le norme regionali perché le stesse, ancorché astrattamente conformi a tale principio acquisito, avevano disciplinato una fattispecie non rientrante nella sfera di competenza delle Regioni. Ciò che si traduce, quindi, in un vizio di incompetenza, per così dire, «da contatto», determinato, cioè, dal *solo*

¹⁴⁹ Con tale espressione sono qualificate quelle leggi che hanno l'unico scopo di rendere inapplicabile nel territorio regionale una disciplina legislativa statale che si consideri costituzionalmente illegittima, o semplicemente dannosa o inopportuna, indicando così chiaramente la strada maestra dell'impugnativa ai sensi dell'art. 127 Cost., non percorribile nella fattispecie. In argomento si veda R. BIN, *Sulle «leggi di reazione»*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 1374 ss., che sottolinea come si tratti solitamente di leggi contrarie al principio di leale collaborazione, «perché mirano in qualche modo a spostare sul piano della schermaglia legislativa questioni che andrebbero invece trattate con gli strumenti pacifici della cooperazione o con le armi del processo costituzionale» (p. 1380).

¹⁵⁰ Si è trattato, in particolare, della norme contenute, rispettivamente, nella legge reg. Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, nella legge reg. Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 e nella legge reg. Campania 21 gennaio 2011, n. 2, le quali, con formulazione pressoché identica, vietavano l'installazione sul territorio regionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché l'installazione di depositi di materiali e rifiuti radioattivi, salvo che venisse previamente raggiunta un'intesa con lo Stato in merito alla localizzazione.

¹⁵¹ V., *supra*, par. 5.1.

¹⁵² Cfr. sent. n. 278/2010, punto 13 *cons. in dir.*

fatto che il legislatore regionale abbia «toccato» una «materia» (la disciplina degli strumenti della cooperazione) di spettanza statale, così «esondando» dalla propria sfera di competenza.

Ne risulta che la disciplina della leale collaborazione costituisce un «territorio» *off-limits* per le autonomie regionali, le quali, pertanto, non possono intervenire neppure con disposizioni di carattere meramente applicativo o – ancor più semplicemente – riproduttivo di norme statali.

5.4. I «doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale» che impediscono alle Regioni di sottrarsi unilateralmente ai sacrifici derivanti da determinazioni di carattere ultraregionale (come quelli connessi alla procedura di stoccaggio e smaltimento dei materiali e dei rifiuti)

La prefigurata *vis expansiva* della «materia» in cui si inverte la disciplina della forma della leale collaborazione emerge con particolare evidenza nello stretto collegamento, nel «nesso funzionale» che la Corte ha individuato tra la definizione di tali forme e «l'efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale»¹⁵³. Infatti, se le forme della collaborazione sono «funzionalizzate» alla realizzazione degli obiettivi primari assegnati allo Stato, appare evidente come il legislatore statale, in funzione, appunto, di tali obiettivi, possa essere ampiamente legittimato a dettare una disciplina analitica e penetrante delle forme stesse. Ciò è tanto più vero laddove si consideri l'accentuata vaghezza del riferimento agli «obiettivi prioritari» statali, espressione che sottende una clausola generale ed elastica, suscettibile di riempirsi dei più vari contenuti. Una clausola in cui, in considerazione dell'«assonanza» con i preminenti interessi nazionali, sembra riaffiorare – ancora una volta nella giurisprudenza costituzionale *post* riforma del Titolo V della Costituzione – la clausola dell'«interesse nazionale»¹⁵⁴. Come è noto, tale clausola, che costituisce un incisivo limite alle competenze regionali, sebbene formalmente espunta dal Titolo V, si ritrova in vario modo veicolata nel sistema di riparto delle competenze, e ciò, in particolare, sia attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà estesa al campo

¹⁵³ Sent. n. 331/2010, punto 7 *cons. in dir.*

¹⁵⁴ Il limite dell'«interesse nazionale», espressamente menzionato nel testo originario dell'art. 117 e dell'art. 127 Cost., invero, era stato utilizzato in maniera quanto meno discutibile nella prassi e dalla giurisprudenza costituzionale prima della riforma del Titolo V Cost.: da limite di merito, che sarebbe spettato alle Camere far valere (art. 127), esso era divenuto, infatti, limite di legittimità delle leggi regionali, utilizzato come parametro dalla Corte costituzionale: cfr., al riguardo, sentt. n. 15 e 16 del 1956. Si ricorda inoltre che, conseguentemente, sulla base di tale limite, la Consulta aveva legittimato la funzione statale di indirizzo e coordinamento quale strumento operativo della tecnica di ritaglio delle competenze regionali (cfr. sentt. n. 39 del 1971 e 138, 139, 140, 141, 142 del 1972). Sul significato che l'interesse nazionale ha assunto nella giurisprudenza costituzionale *ante* novella del Titolo V, si rinvia a S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1967; S. BARTOLE, *Un test giudiziale per l'accertamento dell'interesse nazionale?*, in *Le Regioni*, 1984, pp. 543 ss.; F. GABRIELE, *In tema di verifica e di tutela dell'interesse nazionale*, *ivi*, 1989, pp. 737 ss.

delle funzioni legislative¹⁵⁵, sia attraverso l'«enfaticizzazione» delle competenze esclusive «trasversali» dello Stato¹⁵⁶, tecniche interpretative, queste, ampiamente utilizzate dalla giudice costituzionale e giustificate entrambe con l'insistito riferimento all'esigenza di salvaguardare interessi unitari e non frazionabili.

Sotto questo profilo, quindi, il richiamo, operato nella sent. n. 331/2010, agli obiettivi prioritari costituzionalmente assegnati al legislatore statale altro non sembra che l'ennesima forma di «resurrezione»¹⁵⁷ della clausola dell'interesse nazionale, collocandosi pienamente nel solco della sopra cennata giurisprudenza costituzionale.

Ulteriore dimostrazione di questa linea di continuità si trae da quel «passaggio» della sentenza medesima ove si trova recisamente affermato che «non è immaginabile che ciascuna Regione, a fronte di determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare, possa sottrarsi in modo unilaterale al sacrificio che da esse possa derivare»¹⁵⁸.

Nella giurisprudenza costituzionale non mancano, invero, altri richiami alla responsabilità delle Regioni oltre il proprio territorio. Si tratta di alcune pronunce, anche antecedenti la riforma del Titolo V, rese in

¹⁵⁵ Il riferimento è, nuovamente, a quel meccanismo dinamico di distribuzione delle competenze (normative oltre che amministrative), che la Corte, a partire dalla sent. n. 303/2003, ha individuato nel principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost. Secondo la ricostruzione che autorevole dottrina ha operato della giurisprudenza costituzionale in punto di autonomia legislativa regionale, il principio di sussidiarietà sarebbe il principale strumento utilizzato dalla Corte per offrire una soluzione ragionevole al limite d'impianto del nuovo Titolo V, rappresentato dall'eliminazione del riferimento all'interesse nazionale: cfr. P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 386-387, il quale accerta l'esistenza di una «politica costituzionale» della Corte volta ad assicurare la tutela delle esigenze unitarie (il «vecchio» interesse nazionale), giocando «soprattutto sulla individuazione nel principio di sussidiarietà del criterio cardine per la definizione dei rapporti tra competenze legislative dello Stato e delle Regioni, al di là della loro qualificazione formale». Sul ruolo assunto dal principio di sussidiarietà alla luce del novellato Titolo V Cost., cfr. altresì, di recente, S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà fra passato e presente*, in *Dir. e soc.*, 2011, pp. 398 ss., nonché M. CARRER – S. ROSSI, *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 265 ss.

¹⁵⁶ Per quanto qui interessa, giova ricordare che più Autori (tra gli altri, M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Law. pubbl. amm.*, 2002, suppl. al fasc. 1, pp. 17 ss., e A. PAJNO, *Gli «elementi unificanti» nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *AA.VV., L'attuazione del titolo V della Costituzione*, cit., pp. 257 ss.) hanno evidenziato che i titoli di competenza «trasversale» contenuti nell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, Cost. costituirebbero la «positivizzazione», ovvero la «tipizzazione» di alcuni interessi unitari e non frazionabili. Da questo punto di vista, la clausola dell'«interesse nazionale», pur «spezzata» settorialmente, si «ri-materializzerebbe» in ciascuno di quei titoli competenziali, i quali, come noto, più che materie vere e proprie, individuano uno *scopo* volto a garantire un eguale livello di tutela o di prestazioni sull'intero territorio nazionale. Tale ricostruzione ha trovato piena conferma nella giurisprudenza della Corte, che, nella propria opera di interpretazione delle «nuove» voci costituzionali, ha infatti delineato una tecnica di riparto delle potestà legislative tra lo Stato e le Regioni che utilizza le clausole attributive di competenza legislativa esclusiva statale di tipo trasversale come strumenti per salvaguardare interessi nazionali unitari, e ciò non solo nei confronti di competenze regionali concorrenti ma anche di quelle esclusive.

¹⁵⁷ Per utilizzare l'antica espressione che ricorre nel titolo dello scritto di R. BIN, *La legge regionale tra «ri-materializzazione» delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituz. Federalismo*, 2009, pp. 439 ss.

¹⁵⁸ Sent. n. 331/2010, punto 7 *cons. in dir.*

particolare in relazione alla questione dello smaltimento dei rifiuti: a questo riguardo, la Corte costituzionale ha infatti chiarito che il c.d. «principio dell'autosufficienza» nello smaltimento – stabilito espressamente dall'art. 5 del d.lgs. n. 22/1997, secondo cui tale attività deve avvenire nella Regione in cui i rifiuti sono prodotti – incontra un limite quando si tratta di rifiuti speciali e pericolosi (fra cui quelli radioattivi). Per tale tipologia di rifiuti va infatti applicato, secondo la Corte, il diverso principio «della specializzazione dell'impianto di smaltimento», integrato dal «criterio di prossimità», considerato il contesto geografico, al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti. Di conseguenza, il giudice delle leggi ha ritenuto che le Regioni non possano utilizzare il principio dell'autosufficienza per porre divieti allo smaltimento di rifiuti speciali e pericolosi di provenienza extra-regionale, venendo altrimenti ad introdurre, in contrasto con l'art. 120 Cost., ostacoli alla libera circolazione di cose tra le Regioni¹⁵⁹. Ancor più esplicitamente, con la sent. n. 62/2005¹⁶⁰, la Corte, dopo aver ribadito che il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi (come quelli radioattivi) non può essere risolto sulla base di un criterio di «autosufficienza» delle singole Regioni, ha affermato che «in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, i poteri della Regione nel campo della tutela della salute non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale [...], il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi»¹⁶¹. Il giudice delle leggi ha inoltre aggiunto che: «[l]a 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 backyard*”), 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»¹⁶².

Peraltro, rispetto alla propria precedente giurisprudenza in materia di ambiente ed energia, nella citata sentenza n. 331 del 2010 del tutto nuovo appare il richiamo che la Corte fa ai «doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale», che, secondo lo stesso giudice costituzionale, risulterebbero violati in

¹⁵⁹ Cfr. sentt. nn. 281 del 2000, n. 335 del 2001 e n. 505 del 2002.

¹⁶⁰ Per un commento alla sent. n. 62/2005, più volte richiamata nelle decisioni scaturite dalla «contesa» Stato-Regioni sul «ritorno al nucleare», cfr. M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Istituz. Federalismo*, 2005, pp. 875 ss.; N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 971 ss.; G. MANFREDI, *La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, pp. 543 ss.; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 18 febbraio 2005.

¹⁶¹ Punto 4 *cons. in dir.* della sent. n. 62/2005.

¹⁶² *Ibidem*.

modo «evidente» nell'ipotesi in cui gli enti regionali si sottraessero unilateralmente ai vincoli imposti dalle determinazioni di livello nazionale¹⁶³.

Tale richiamo – che non può non evocare l'art. 2 Cost., nella parte in cui esprime il fondamentale «principio di solidarietà»¹⁶⁴ – viene ripetuto nella successiva sentenza n. 54/2012, dove la Corte precisa espressamente che l'inderogabilità, da parte delle Regioni, degli «oneri di solidarietà economica e sociale» derivanti da determinazioni di carattere ultraregionale vale «anche per i sacrifici connessi alla procedura di stoccaggio e smaltimento dei materiali e dei rifiuti, la cui disciplina resta vigente indipendentemente dall'impatto sul settore dell'energia nucleare degli esiti del referendum abrogativo»¹⁶⁵.

5.5. L'«arretramento» della leale collaborazione di fronte alla natura tecnica della funzione allocata al livello statale

Secondo la «regola» più volte affermata dalla Corte costituzionale, quando gli interventi individuati come necessari (e realizzati) dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, l'«intreccio», da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, «impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi»¹⁶⁶.

Tale regola incontra però un'eccezione nel caso in cui la funzione allocata a livello statale presenti «carattere eminentemente tecnico». Il riferimento è alla fattispecie decisa con la sentenza n. 33/2011¹⁶⁷, laddove la Corte, a proposito di una norma del d.lgs. n. 31/2010¹⁶⁸ che demandava all'Agenzia per la

¹⁶³ Sent. n. 331/2010, punto 7 *cons. in dir.*

¹⁶⁴ Su cui, cfr., per tutti, E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, tomo I, Torino, Utet, 2006, pp. 54 ss., ove ampi riferimenti bibliografici.

¹⁶⁵ Punto 3 *cons. in dir.* della sent. n. 54/2012.

¹⁶⁶ Corte cost., sent. n. 62/2005, punto 16 *cons. in dir.*; *in terminis*, sent. n. 278 del 2010, punto 12 *cons. in dir.*, n. 33 del 2011, punto 6.8 *cons. in dir.*, sent. n. 54/2012, punto 3 *cons. in dir.* Peraltro, il livello e gli strumenti di leale collaborazione possono essere diversi «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sent. n. 62/2005, punto 16 *cons. in dir.*). In particolare, gli strumenti partecipativi possono assumere, rispettivamente, la forma di *intese* o *pareri*, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento statale sulle competenze regionali (cfr. sentt. n. 168/2008, e n. 339/2009).

¹⁶⁷ A commento della sent. n. 33/2011, cfr. A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 1426 ss.; A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione «irrituale»*, in questa *Rivista*, n. 4/2011; G. RAZZANO, *La materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nella recente giurisprudenza costituzionale, fra leale collaborazione e doveri di solidarietà*, *ivi*, n. 13/2011; R. SANTI, *La cooperazione in un ragionevole lasso di tempo. Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011*, *ivi*, n. 6/2011; A. STERPA, *Un parere «artificiale»: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, *ibidem*.

¹⁶⁸ Art. 19, commi 1 e 2.

sicurezza nucleare¹⁶⁹ l'adozione di prescrizioni tecniche e di esecuzione concernenti la gestione dei rifiuti radioattivi e il loro smaltimento, dopo aver rilevato che tale norma «presidia l'interesse alla gestione, secondo *standard* tecnici di sicurezza, dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare»¹⁷⁰, afferente all'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, ha ritenuto che «il carattere eminentemente tecnico delle prescrizioni affidate alla competenza dell'Agenzia per la sicurezza nazionale rende palese che non vi sono, nel caso specifico, interessi instabili alla sfera di autonomia politico-legislativa delle Regioni [...], tali da potersi opporre con pari forza, rispetto alla prevalente competenza nazionale in tema di rifiuti radioattivi»¹⁷¹.

Nel ragionamento seguito dalla Corte, dunque, la natura tecnica della funzione di regolamentazione allocata in capo ad organi statali farebbe venir meno la necessità della previsione dei meccanismi di leale collaborazione.

Si tratta di una statuizione in parte analoga a quella contenuta nella sent. n. 278/2010¹⁷², ove, però, la «natura eminentemente tecnica» riconnessa alla funzione centralizzata determinava, più semplicemente, la «de-quotazione» (da intesa a parere) della forma partecipativa idonea a garantire un adeguato coinvolgimento regionale, e non già, dunque, la completa esclusione della necessità di forme di collaborazione tra Stato e Regioni.

¹⁶⁹ Si ricorda che l'Agenzia per la sicurezza nucleare, mai giunta alla concreta operatività, è stata soppressa dall'art. 21, comma 13, del d.l. n. 201/2011 (c.d. «salva-Italia»), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011. In via transitoria, il comma 20-*bis* dello stesso art. 21 ha attribuito all'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) le funzioni e compiti facenti capo all'Agenzia soppressa.

¹⁷⁰ Sent. n. 33/2011, punto 6.6 *cons. in dir.*

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² In tale occasione, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su una previsione della legge n. 99/2009 (art. 26, comma 1) che attribuiva al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), previo parere della Conferenza unificata, il potere di definire le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare realizzabili nel territorio nazionale. Al riguardo, la Corte, escludendo che la potestà conferita al CIPE avesse carattere regolamentare, in quanto essa «non comporta la produzione di norme generali ed astratte, con cui si disciplinano i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo» (punto 16 *cons. in dir.*, sent. n. 278/2010), si è piuttosto orientata nel senso della natura provvedimentale della potestà in questione: ad avviso della Corte, infatti, essa «esprime una scelta di carattere essenzialmente tecnico, con cui l'amministrazione persegue la cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge, individuando le tipologie di impianti idonee, in concreto e con un atto, la cui sfera di efficacia si esaurisce e si consuma entro i limiti, obiettivi e temporali, della scelta stessa» (*ibidem*). Quanto al «contrappeso» costituzionalmente necessario per «bilanciare» la compressione delle competenze regionali in materia di energia derivante dall'accentramento in capo ad un organo statale di una siffatta funzione amministrativa, la Corte ha reputato fosse sufficiente la previsione del parere della Conferenza unificata, non ritenendo, dunque, che il coinvolgimento regionale potesse essere adeguatamente realizzato solo attraverso il più «intenso» strumento partecipativo dell'intesa. Ciò in considerazione della «natura eminentemente tecnica» della funzione (amministrativa) attratta in sussidiarietà al livello centrale, che «esige, in quanto tale, scelte improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze» (*ibidem*). Nel caso di specie, la deroga è stata ammessa in quanto la disciplina statale, ad avviso della Corte, «risponde [...] alla necessità che la selezione delle tipologie ammissibili di impianti nucleari sia governata secondo criteri tecnici di efficacia e sicurezza» e, rimanendo circoscritta al piano tecnico, non implica, quindi, «un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale» (*ibidem*).

6. Alcune considerazioni finali nella prospettiva (ora concretizzatasi) dell'attribuzione delle funzioni di regolazione in materia di gestione di rifiuti ad un'Autorità amministrativa indipendente (Arera)

Quanto statuito dalla Corte circa l'esclusione dell'operatività degli strumenti collaborativi, nel caso di allocazione ad un organo centrale di una funzione avente natura essenzialmente tecnica, assume particolare rilievo nella prospettiva della sottoposizione del settore dei rifiuti alla regolazione di un organismo di livello nazionale appartenente al novero delle c.d. «Autorità amministrative indipendenti»¹⁷³, ad una struttura organizzativa, cioè, dotata di «poteri pubblici che si caratterizzano per un grado notevole di indipendenza dal potere politico, esercitando funzioni neutrali nell'ordinamento giuridico, specie in delicati settori economici, mediante l'utilizzazione di elevate competenze tecniche»¹⁷⁴. In tale direzione si muoveva lo schema di decreto legislativo recante «Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale» (A.G. n. 308), il quale, «al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati», attribuiva all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi) le funzioni di regolazione e controllo in materia di gestione dei rifiuti (cfr. art. 16)¹⁷⁵.

È noto, peraltro, che tale decreto legislativo, pur adottato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri¹⁷⁶, non è stato trasmesso alla Presidenza della Repubblica per l'emanazione, a causa di una poco felice sentenza della Consulta¹⁷⁷, la quale, ponendosi in contraddizione con la propria precedente giurisprudenza

¹⁷³ La letteratura giuridica sul fenomeno delle Autorità indipendenti è oramai sterminata; ci si limita a segnalare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, i contributi più recenti: N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, 2^a ed., Torino, Giappichelli, 2009; G.P. CIRILLO – R. CHIEPPA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XLI, Padova, Cedam, 2010; M. D'ALBERTI – A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati: le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010; F. LUCIANI (a cura di), *Le autorità indipendenti come istituzioni pubbliche di garanzia*, Napoli, ESI, 2011; F. MERUSI – M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, 2^a ed., Bologna, Il Mulino, 2011; P. BILANCIA (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, Giuffrè, 2012; N. LONGOBARDI, *Le autorità di regolazione dei mercati nel «tempo della crisi»*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, pp. 41 ss.; R. MANFRELLOTTI, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato: programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2012; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti (dir. amm.)*, in *Diritto on line – Treccani*, 2014; A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Autorità indipendenti e tutela giurisdizionale nella crisi dello Stato*, in *Rass. dir. pubbl. europ.*, n. 1-2/2015; M. SANINO, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, Padova, Cedam, 2015.

¹⁷⁴ Così Cons. Stato, Comm. Spec., parere n. 872/2011 del 25 febbraio 2011, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁷⁵ Per una prima analisi delle implicazioni dell'estensione delle competenze di regolazione dell'Aeegsi al settore dei rifiuti, cfr. S. LUCATTINI, *Rivalità e coordinamento nel governo dei servizi pubblici*, in *Dir. e soc.*, 2016, pp. 675-679.

¹⁷⁶ Riunione del 24 novembre 2016.

¹⁷⁷ Il riferimento è alla sentenza n. 251 del 25 novembre 2016, la quale è già stata oggetto di commenti fortemente critici in dottrina, tra cui, in particolare, J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 705 ss.; A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli*

– laddove era stato ripetutamente chiarito che le tematiche afferenti al rispetto delle procedure di leale collaborazione esulano dalla materia relativa al procedimento di produzione normativa di rango primario¹⁷⁸ –, ha preteso che le disposizioni di delega al Governo per il riordino della disciplina dei servizi locali¹⁷⁹ prevedessero l'intesa in sede di Conferenza unificata – e non il semplice parere – ai fini dell'adozione del relativo decreto delegato, con conseguente declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni stesse per violazione del principio di leale collaborazione. Ciò sull'asserito presupposto che «là dove il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa», la quale «si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati»¹⁸⁰. Con specifico riferimento alla delega per la «riorganizzazione» della disciplina dei servizi pubblici locali, l'intreccio di competenze «inestricabile» – non risolvibile, quindi, mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale – è stato ravvisato avuto riguardo ai principi e criteri direttivi della delega stessa, entro cui «si intrecciano previsioni strettamente finalizzate alla tutela della concorrenza [...], riconducibili alla competenza statale, e previsioni palesemente eccedenti tale finalità, inerenti alla gestione e organizzazione dei medesimi servizi [...], espressione della competenza legislativa regionale residuale, insieme a previsioni incidenti in ambiti ancora diversi, come quelle inerenti alla disciplina dei rapporti di lavoro»¹⁸¹.

In ogni caso, le disposizioni del decreto legislativo non emanato inerenti l'attribuzione all'Aeegsi delle competenze di regolazione e controllo in materia di gestione dei rifiuti risultano, ora, integralmente «recuperate» tramite la legge di bilancio 2018¹⁸², che, per quanto qui interessa, assegna a tale Autorità – ridenominata «Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente» (Arera) – ampi poteri normativi regolamentari, di carattere spiccatamente tecnico, nella materia stessa, quali, in particolare: l'emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione; la definizione dei livelli di qualità dei servizi; la predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi costituenti attività di gestione; la fissazione

enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016, in questa Rivista, n. 25/2016; R. BIFULCO, L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, ivi, n. 3/2017.

¹⁷⁸ Cfr., tra le altre, sentt. n. 401/2007, n. 222 e n. 371 del 2008.

¹⁷⁹ Art. 19, lettere *b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t)* e *u)*, della legge n. 124 del 2015 (c.d. «legge Madia»).

¹⁸⁰ Sent. n. 251/2016, punto 3 *cons. in dir.*

¹⁸¹ Punto 8.1 *cons. in dir.* della sent. n. 251/2016. Che tale decisione, con riguardo ai servizi pubblici locali di interesse economico generale, non si preoccupi minimamente di individuare la materia prevalente, pur di – sbrigativamente – risolversi per il concorso di competenze centro/periferia, viene evidenziato in modo particolarmente «pungente» da J. MARSHALL, *La Corte costituzionale*, cit., al quale sembra invece evidente la prevalenza della materia della tutela della concorrenza (p. 709).

¹⁸² Legge 27 dicembre 2017, n. 205.

dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento (art. 1, comma 527, rispettivamente lett. *a, b, f, g*).

Gli atti di regolazione generale¹⁸³ che l'Arera si troverà ad adottare nell'esercizio delle nuove competenze, possono ritenersi abilitati ad intervenire sulla disciplina della gestione dei rifiuti con la stessa ampiezza di intervento riconosciuta in materia al legislatore statale nei confronti dell'autonomia regionale, beninteso all'interno degli ambiti di disciplina assegnati all'Autorità stessa. Del pari, la legge statale può legittimamente attribuire all'Arera tutte le funzioni regolamentari di cui lo Stato stesso è titolare. A tali conclusioni può pervenirsi agevolmente in considerazione del (principio del) parallelismo posto dall'art. 117, sesto comma, Cost. tra potestà legislativa esclusiva, nella specie, in materia di «tutela dell'ambiente» – cui, come visto, è pacificamente riconducibile il settore dei rifiuti –, e potestà regolamentare dello Stato, nel cui apparato amministrativo, infatti, trova «peculiare collocazione» la suddetta Autorità indipendente di regolazione¹⁸⁴.

D'altra parte, la Corte costituzionale, in una delle numerose occasioni in cui ha affermato che «la materia dei rifiuti attiene alla potestà legislativa statale in materia di tutela ambientale», ha precisato che «in tale materia, è consentito allo Stato emanare regolamenti, *per esigenze di uniformità*»¹⁸⁵. Ed esigenze di uniformità sono proprio quelle che giustificano la scelta di attribuire ad un'Autorità nazionale indipendente le funzioni di regolamentazione del settore dei rifiuti: infatti, come già osservato dalla Corte relativamente all'Autorità di che trattasi prima della sua trasformazione in Arera, la natura «unitaria a livello nazionale» dei compiti delle Autorità indipendenti «è largamente connotata alla finalità di assicurare una regolazione ed un controllo uniforme di settori della vita civile, soggetti all'azione amministrativa, ove parcellizzare la disciplina normativa e gli interventi regolatori implicherebbe non solo il difetto delle condizioni tecniche necessarie alla funzionalità del mercato in oggetto, ma talvolta la stessa compromissione dei principi costituzionali alla cui osservanza le regole del mercato debbono conformarsi»¹⁸⁶.

È il caso di osservare, infine, che, vertendosi in una materia – quella dei rifiuti – afferente a pieno titolo alla competenza esclusiva statale, non può ritenersi sussistente alcun obbligo di coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio dell'attività di regolazione generale dell'Arera relativa alla materia stessa. Del resto, nei rapporti tra Autorità indipendenti e Regioni il principio di leale collaborazione non opera in ogni caso,

¹⁸³ Nel senso della natura regolamentare di tali atti si veda, in giurisprudenza, tra le tante e di recente, Cons. Stato, Sez. VI, sent. 2 maggio 2012, n. 2521, in *Foro amm. – CdS*, 2012, p. 1248; in dottrina, cfr., per tutti, R. TITOMANLIO, *Potestà normativa e funzione di regolazione. La potestà regolamentare delle autorità amministrative indipendenti*, Torino, Giappichelli, 2012, spec. p. 135-155.

¹⁸⁴ In questi termini v. Corte cost., sent. n. 88/2009, punto 3 *cons. in dir.*

¹⁸⁵ Sent. n. 127/2010, punto 1.2 *cons. in dir.*; corsivo aggiunto.

¹⁸⁶ Corte cost., sent. n. 88/2009, punto 3 *cons. in dir.*

avendo la Corte non solo escluso che le Autorità di tale natura, per la loro posizione di indipendenza, «possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali» per il riparto delle competenze¹⁸⁷, ma anche la possibilità che detto principio si applichi alle Autorità stesse, in quanto «chiamate ad operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione»¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Sent. n. 88/2009, punto 3 *cons. in dir.*

¹⁸⁸ Corte cost., sent. n. 41/2013, punto 6 *cons. in dir.*. Per un commento a tale decisione, si vedano A. CARDONE, *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi «automatismi» a danno dell'autonomia? (nota a Corte cost., sent. 41 del 2013)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 5 luglio 2013, e G. COZZOLINO, *Il principio di leale collaborazione non si applica ai rapporti tra Autorità indipendenti e Regioni*, *ivi*, 16 luglio 2013. Peraltro, attenta dottrina [G. NAPOLITANO, *La regolazione dei servizi pubblici locali come 'impresa collettiva'*, in G. NAPOLITANO – A. PETRETTO (a cura di), *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, Napoli, ES, 2017, p. 267] ha evidenziato che «nel sistema regolatorio dei servizi pubblici locali» (tra cui, come noto, sono compresi i servizi afferenti al ciclo dei rifiuti), «le autorità possono giocare un ruolo importante al fine di favorire la cooperazione tra i diversi livelli di governo». Infatti, «la responsabilità politica della soddisfazione degli interessi della cittadinanza [...] continua a restare nelle mani dei governi locali»; «gli *spill-over* positivi e negativi, tuttavia, sono nazionali» (*ibidem*). «Ciò giustifica – prosegue l'A. – l'esistenza di meccanismi di regolazione e di controllo accentrati» e «sono inoltre ammessi interventi perequativi del governo nazionale, quando le risorse degli enti locali sono insufficienti a coprire i costi di investimento e di esercizio» (*ibidem*). Allora, «le autorità – conclude l'A. –, in quanto custodi dell'interesse pubblico all'uso efficiente delle risorse, possono svolgere un ruolo fondamentale nel facilitare questi interventi attraverso una stima adeguata di costi e benefici» (*ibidem*).