

ROBERTO LEONARDI, *Il modello statale di distribuzione delle competenze decisionali in materia di bonifiche di siti inquinati e la q.l.c. della L.R. Lombardia n. 36/2006*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, 5, 1-30, ISSN 0485-2435

TRIBUNALE REG. AMM. PER LA LOMBARDIA, Brescia, Sez. I, 9 agosto 2022, n. 787 (ord.) – Pres. GABBRICCI – Rel. PAVIA – *Omissis* S.p.A. (avv.ti Martelli e Chilosi) c. Comune di *Omissis* (avv. Salvemini), Provincia di Brescia (avv.ti Poli e Rizzardi), Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Lombardia (Arpa) – Dipartimento di Brescia, Regione Lombardia, Agenzia di Tutela della Salute di Brescia (ATS), *Omissis* S.r.l. in liquidazione, *Omissis* Soc. coop. a r.l. (n.c.).

Ambiente – Inquinamento – Bonifica di siti inquinati – Art. 5 l.r. Lombardia n. 30/2006 – Delega ai Comuni delle funzioni nei procedimenti di bonifica – Nuovo modello di distribuzione delle competenze decisionali in materia di bonifiche – Preteso contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e con l'art. 242 d. lgs. n. 152/2006 – Non manifesta irrilevanza e infondatezza della questione di l.c.

La Regione Lombardia, con l'art. 5, della l.r. n. 30/2006, ha delegato ai Comuni le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune, mentre, a livello nazionale, l'art. 242 del d. lgs. n. 152/2006 attribuisce tale potere alle regioni che lo devono esercitare di concerto con le Province e i Comuni interessati; nello specifico, questi ultimi sono tenuti, ai sensi dell'art. 198, d. lgs. n. 152/2006, ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalla regione; alla luce di tali considerazioni, si sottopone alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 5 della l.r. n. 30/2006, con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., nella parte in cui attribuisce alle Amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha attribuito, con l'art. 242 del d. lgs. n. 152/2006, alle Regioni (1).

(1) Segue nota di R. LEONARDI.

Omissis

29 Si può così passare a esaminare il merito della controversia, e, per ragioni di maggiore chiarezza espositiva, si prenderanno anzitutto in considerazione i primi e i secondi motivi aggiunti, e solo successivamente il ricorso principale.

30. Il Collegio ritiene allo stato inammissibili per difetto d'interesse i primi motivi aggiunti depositati il 3 marzo 2022, con i quali i ricorrenti hanno impugnato le note del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di -OMISSIS- (BS), prot. nn. 9903 e 9906 del 20 dicembre 2021 perché, a loro dire, il Comune avrebbe fissato un incontro tecnico in luogo della richiesta conferenza di servizi.

Si tratta, infatti, di atti meramente endoprocedimentali, come del resto ammesso dagli stessi ricorrenti, i quali hanno espressamente affermato che l'impugnazione è stata effettuata per «*mero tuziorismo difensivo (trattandosi, infatti, com'è evidente, di atti endoprocedimentali e comunque di dubbia autonoma lesività, stante l'assenza di portata precettiva)*»: e per consolidato e condivisibile orientamento giurisprudenziale, infatti, «*sono inammissibili i motivi aggiunti, allorquando: — siano proposti avverso atti aventi natura non provvedimento, bensì soltanto interlocutoria e, quindi, privi di portata lesiva per la situazione giuridica azionata da parte ricorrente*» (*ex multis T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 25 luglio 2019, n. 1420*).

31. Parzialmente inammissibili sembrano essere poi i secondi motivi aggiunti depositati il 21 marzo 2022, e ciò nella parte in cui impugnano la nota del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di -OMISSIS-, prot. n. 1397 del 28 febbraio 2022 (contenente il verbale dell'incontro tecnico del 13 gennaio 2022) posto che anch'esso è un atto meramente endoprocedimentale privo di immediata efficacia lesiva.

Nella parte ammissibile dei motivi aggiunti *de quibus*, i ricorrenti, oltre a ribadire le censure contenute nel ricorso introduttivo, deducono l'illegittimità del provvedimento n. 9 del 7 gennaio 2022 perché l'amministrazione avrebbe rigettato l'istanza del 19 novembre 2021 con la quale era stato chiesto, tra l'altro, l'annullamento in autotutela la Determinazione del Responsabile Area dei Servizi Tecnici e Gestione del territorio (Area Tecnica) del Comune di -OMISSIS- (BS), n. 301 del 23 settembre 2021, impugnata con il ricorso introduttivo.

32. Con il ricorso introduttivo sono stati impugnati la determinazione del Responsabile Area dei Servizi Tecnici e Gestione del territorio (Area Tecnica) del Comune di -OMISSIS- (BS), n. 301, nonché tutti gli atti ad essa propedeutici, censurando, tra l'altro:

- a) il travisamento delle risultanze dell'istruttoria, con particolare riferimento al parere della locale ARPA;
- b) l'illegittimità derivata del provvedimento impugnato, perché si fonderebbe sulle risultanze dell'atto dirigenziale n. 6397/2016 del Direttore del Settore dell'Ambiente e della Protezione Civile della Provincia di Brescia;
- c) il difetto di motivazione, posto che l'amministrazione procedente non avrebbe congruamente motivato sulla necessità di rimuovere i materiali rivenuti anziché limitarsi ad isolarli;
- d) l'incompetenza dell'amministrazione procedente, qualora il provvedimento venisse interpretato come ordine di bonifica;
- e) l'illegittimità dell'atto impugnato, se interpretato come ordinanza *ex art.* 192 del d.lgs. 152/06, perché emanato in difetto dei presupposti normativi;
- f) la violazione delle garanzie partecipative al procedimento, soprattutto con riferimento al fatto che non sarebbero stati comunicati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, *ex art.* 10-*bis* l. 241/90;
- g) l'esiguità del termine per eseguire l'ordinanza;
- h) l'illegittimità della reiterazione dell'ordine di pulizia dei piazzali, imposto con la determinazione 189/17.

33. Tuttavia, il principale *thema decidendum* è contenuto nel sesto motivo del ricorso introduttivo, in cui si chiede al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge Regione Lombardia, 27 dicembre 2006, n. 30, nella parte in cui ha disposto che «*sono trasferite ai comuni le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune, concernenti: a) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia*

ambientale); b) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'articolo 242, comma 4, del d.lgs. 152/2006; c) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'articolo 242, comma 6, del d.lgs. 152/2006; d) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, nonché l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 7 e 13, del d.lgs. 152/2006; e) l'accettazione della garanzia finanziaria per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi autorizzati, di cui all'articolo 242, comma 7, del d.lgs. 152/2006; f) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'articolo 249 e all'allegato 4 del d.lgs. 152/2006».

La norma sarebbe in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione (come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*», in relazione all'art. 242 del d.lgs. 152/06, nella parte in cui attribuisce tali competenze alle regioni.

I ricorrenti prospettano, quindi, il dubbio di legittimità costituzionale della predisposizione, da parte del legislatore regionale, di un modello di distribuzione delle competenze decisionali, che individua nel Comune territorialmente competente l'ente al quale è assegnata la cura del procedimento amministrativo di bonifica di un sito inquinato, *ex art.* 242 del d.lgs. 152/06, che contrasterebbe con la volontà espressa del legislatore nazionale che, invece, ha attribuito tale potere alle Regioni.

A loro dire, infatti, in ragione dell'assoluta inderogabilità da parte della legislazione regionale del principio espresso dall'art. 117 Cost. sulla materia della tutela dell'ambiente, sarebbe precluso alle Regioni allocare ad un diverso livello di governo le suddette funzioni.

34. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti.

35. Per ciò che attiene alla rilevanza nel presente giudizio, il Collegio osserva come la censura su cui la questione di legittimità costituzionale prospettata si riverbera sia evidentemente prioritaria e assorbente, rispetto a ogni altra dedotta.

Il suo carattere pregiudiziale è, infatti, dato della tipologia del vizio censurato, vale a dire la compatibilità della norma attributiva del potere esercitato dal Comune di - OMISSIS- (BS) con la Carta costituzionale e, quindi, la competenza dell'amministrazione comunale ad adottare gli atti impugnati, con la logica conseguenza che il suo accoglimento implicherebbe necessariamente quello del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti (nella parte ritenuta ammissibile, riferita a provvedimenti comunali) per tale profilo, con assorbimento di ogni altra censura formulata.

36. Tale conclusione è del resto coerente con quanto affermato dal Consiglio di Stato per cui lo stesso potere del ricorrente di graduare i motivi di ricorso incontra un limite nel vizio di incompetenza per cui *«l'accoglimento del ricorso giurisdizionale per la riconosciuta sussistenza del vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione, in quanto la valutazione del merito della controversia si risolverebbe in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente, cui spetta l'effettiva valutazione della vicenda e che potrebbe emanare, o non, l'atto in questione e comunque, provvedere con un contenuto diverso»* (così Consiglio di Stato adunanza plenaria, 27 aprile 2015, n.5).

37. La rilevanza della questione diviene ancor più evidente a seguito dell'analisi della determinazione n. 301 del 23 settembre 2021, posto che dal suo tenore letterale emerge inequivocabilmente che il Comune non si è limitato ad emanare un mero ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati, *ex art.* 192 del codice dell'ambiente, che sarebbe di competenza del Sindaco, ma ha imposto ai ricorrenti una vera e propria

bonifica dell'area, comprensiva anche dell'obbligo di predisporre una successiva analisi del rischio *«come previsto dall'art. 242, comma 4, D.lgs. 152/2006, che dovrà tenere conto delle risultanze derivanti dalle analisi poste in essere successivamente alle operazioni di cui al punto precedente»*.

38. Quanto al concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene necessario riepilogare brevemente il contesto normativo di riferimento.

La Regione Lombardia, con l'art. 5, della l.r. n. 30/2006, ha delegato ai Comuni *«le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune»* mentre, a livello nazionale, l'art. 242 del d.lgs. 152/06 attribuisce tale potere alle Regioni che lo devono esercitare di concerto con le Province e i Comuni interessati; nello specifico, questi ultimi sono tenuti, ai sensi del precedente art. 198, *«ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni»*.

Ciò posto, il Collegio – ritenuto che l'art. 117, comma 2 lettera s), Cost. e le norme statali passate in rassegna confermano che i Comuni, nella loro qualità di enti esponenziali della relativa comunità, non sono titolari, in materia ambientale, di funzioni amministrative proprie – è dell'avviso che il legislatore regionale della Lombardia, nel attribuire ai propri Comuni le funzioni specificate all'art. 5, della l.r. n. 30/2006 abbia introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con gli artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152/2006 che, nel disciplinare le procedure operative ed amministrative in materia di siti contaminati, assegnano alla Regione il compito di approvare tutti gli atti della procedura, previa convocazione di un'apposita conferenza di servizi: è quindi pregiudicata *«la legittimazione del solo legislatore nazionale*

a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni - ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. - tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo» (cfr. Corte Costituzionale, 7 ottobre 2021, n. 189).

L'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, nello stabilire che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della *«tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»*, fornisce una chiara e univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali, sicché deve escludersi che il Codice dell'ambiente, nel conferire alle Regioni la relativa competenza, ne abbia anche consentito l'allocazione ad un diverso livello amministrativo: va esclusa, pertanto, la possibilità di delegare tali funzioni ai Comuni costì insistenti, anche qualora il fenomeno inquinante abbia un rilievo meramente locale.

Depone, in tal senso, anche una lettura combinata con l'art. 118 Cost., il quale prevede, infatti, che in generale *«le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni»*, a meno che le stesse *«per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»*: in tal modo il legislatore costituzionale ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative, correlato alle esigenze unitarie di esercizio "sovraterritoriale" delle medesime, attraverso la valorizzazione dei predetti canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, quali criteri guida della diversa distribuzione delle competenze.

A supporto della dedotta incompatibilità milita anche la recente decisione della Corte Costituzionale (7 ottobre 2021, n. 189), sopra citata, la quale, in omaggio ad un orientamento giurisprudenziale consolidato, ha ribadito che nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa dello Stato, una discrasia

normativa tra la norma statale (che stabilisce un determinato assetto di attribuzione delle funzioni) e la norma regionale (che finisce per alterarne, entro il proprio ambito territoriale, il riparto) giustifica di per sé l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per violazione dell'art. 117, comma 2 lettera s), che a livello costituzionale ne attribuisce la disciplina al legislatore nazionale.

Quanto fin qui osservato induce a concludere nuovamente che, nella materia della *«tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, non possono essere ammesse iniziative del legislatore regionale di regolamentazione, nel proprio ambito territoriale, delle funzioni amministrative che modifichino l'assetto delle competenze come delineato dalla legge statale, ponendosi la relativa normativa quale limite inderogabile anche da parte Regioni (cfr. Corte Costituzionale, n. 314 del 2009 e n. 62 del 2008).

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte il Collegio sottopone alla Corte la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 5 della l.r. n. 30/06, con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha, con l'articolo 242 del d.lgs. 152/06, attribuito esclusivamente alle Regioni.

39. Alla luce di quanto esposto, il Collegio dispone la sospensione del presente giudizio e la rimessione della predetta questione alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Omissis

IL MODELLO STATALE DI DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE DECISIONALI IN MATERIA DI BONIFICHE DI SITI INQUINATI E LA Q.L.C. DELLA L.R. LOMBARDIA N. 36/2006.

SOMMARIO: 1. *Le fonti dell'organizzazione ambientale e la riforma del Titolo V della Costituzione.* - 2. *Le Regioni e gli enti locali nella normativa degli anni '70* - 3. *La tutela dell'ambiente e il ruolo delle autonomie territoriali dopo la riforma costituzionale del 2001.* - 4. *La l.r. Lombardia n. 30/2006 introduce un nuovo modello di distribuzione delle competenze in materia di bonifiche di siti inquinati.* - 5. *Il modello decisionale a tutela ambientale tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Brevi considerazioni conclusive.*

1. *Le fonti dell'organizzazione ambientale e la riforma del Titolo V della Costituzione.*

L'organizzazione amministrativa in materia ambientale¹ ha incontrato - e tuttora in parte incontra - una prima difficoltà nel poter ricostruire in modo certo e immediato il quadro delle competenze dello

¹ In materia ambientale la bibliografia è amplissima. Si rinvia a P. D'AMELIO, *Ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, II; G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, Torino, 1987, I, 189 ss.; N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2020; R.L. LORENZETTI - P. LORENZETTI, *Diritto ambientale*, Napoli, 2020; G. ROSSI - M. MONTEDURO, *L'ambiente per lo sviluppo*, Torino, 2020; F. FALCONE, *Crescita economica e tutela ambientale: due obiettivi inconciliabili?*, Napoli, 2020; M. CAFAGNO - D. D'ORSOGNA - F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 3, 713 ss., e bibliografia ivi indicata; A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018; B. CARAVITA DI TORITTO - L. CASSETTI - A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2018; R. GIUFFRIDA - F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018; G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 1505 ss.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2018; ID., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in P. DELL'ANNO - R. FERRARA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, I, 2012, 299 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2016; M. CALABRÒ - L. GIANI, *Diritto dell'ambiente*, in A. POLICE - M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, 256; M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e soc.*, 2016, 4, 807; G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *www.rqda.eu*, 2015, 2; F. LORENZOTTI, B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto ambientale e la loro applicazione*, Napoli, 2015; C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, I, 2014, 399 ss.; F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti, istituti*, Napoli, 2013; ID., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, 559 ss.; W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012; P. MADDALENA, *La scienza del diritto ambientale ed il necessario ricorso alle categorie giuridiche del diritto romano*, in *www.rqda.eu*, 2011, 2; G. MANFREDI, *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, in *www.rqda.eu*, 2011, 2; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007; ID., *Ambiente: commons da trasmettere*, in F. LORENZOTTI - B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Napoli, 2015, 11; N. LUGARESI - S. BERTAZZO (a cura di), *Nuovo codice dell'ambiente*, Rimini, 2009; S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, Agg. 2011; P. CERBO, *Le novità del codice dell'ambiente*, in *Urb. app.*, 2008, 5, 534; M.A. SANDULLI, *La tutela coercitiva dell'ambiente: sanzioni pecuniarie e rispristino*, in D. DE CAROLIS - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Milano, 2006; AA.VV., *La tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, XIII, Torino, 2006; M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. CORSO - V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, 310 ss.; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 1521 ss.; ID., *Ambiente (Dir. amm.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, I, 204 ss.; ID., *La codificazione del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2006, 612 ss.; M. GESTRI, *Ambiente (Dir. int.)*, ivi; B. POZZO, *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. POZZO - M. RENNA (a cura di), *L'ambiente del nuovo titolo V della Costituzione*; Milano, 2004, 4; P. LOMBARDI, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2002, 2, 764 ss.; S.

Stato, delle Regioni e delle autonomie locali², come emerge in modo del tutto evidente nella sentenza in esame, nello specifico tema della bonifica di siti inquinati, nel quale il ruolo delle autonomie locali, da una parte non è previsto dalle leggi nazionali, da cui segue il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, e dall'altra non è nemmeno da auspicare, come si tenterà di argomentare nelle conclusioni di queste riflessioni, dovendo bilanciare l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale, art. 117,

GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione nel diritto positivo*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 45 ss.; F.G. COCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quad. reg.*, 1989.

² Sul tema, v. A. ROMANO TASSONE, *Stato, Regioni ed enti locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 1993, 108; P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 957. C. DE BENETTI, *L'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà*, in www.ambientediritto.net; R. NEVOLA, a cura di, *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, Servizio studi della Corte costituzionale, in www.cortecostituzionale.it.

Per un'ampia ricostruzione del tema v. G. ROSSI, a cura di, *diritto dell'ambiente*, 2021, 53; M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, *ivi*, 148; M. MONTEDURO, *Funzioni e organizzazioni amministrative: dall'antagonismo all'integrazione tra ambiente e sviluppo*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO, a cura di, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 75.

Sul Ministero dell'Ambiente, v. F. SALVIA, *Il Ministero dell'ambiente*, Roma, 1989; G. CAIA, *Il ministero dell'ambiente*, in S. SPAGNA MUSSO, a cura di, *Costituzione e struttura del governo. La riforma dei ministeri*, Padova, 1988, 463; B. CARAVITA, *L'agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente: linee di una riforma*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 771; F. FONDERICO, *La riorganizzazione del ministero dell'ambiente*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, 876; M. SAVINO, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*, in *Gior. dir. amm.*, 2001, 1091

L'espressione *bene ambientale* compare per la prima volta nella l. 29 gennaio 1975, n. 5, legge istitutiva del Ministero per i beni culturali e ambientali, la quale, tuttavia, si limita ad assegnare al Ministero la funzione di promuovere "le iniziative necessarie per la protezione del patrimonio storico artistico della Nazione, nonché la protezione dell'ambiente, con riguardo alle zone archeologiche e naturali".

È interessante notare come in seguito, il d.lgs. n. 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, faccia riferimento solo ai *beni paesaggistici*, mentre precedentemente, il d.lgs. n. 490/1999, parlava di *beni paesaggistici e ambientali*. Tale modifica è legata alla difficoltà di definire il concetto di ambiente e al tentativo di separare in modo chiaro la nozione di ambiente da quella di paesaggio, pur avendo dato un fondamento costituzionale, almeno fino al 2001, alla tutela dell'ambiente, proprio partendo dall'art. 9 Cost..

Sul Codice dei beni culturali, cfr., per tutti, M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, *passim*, e dottrina e giurisprudenza *ivi* citata.

A favore di una concezione unitaria di ambiente, si presenta, in attuazione dell'art. 6 della l. n. 349/1986, il d.p.c.m. 27 settembre 1988, *Note tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e per la formulazione del giudizio di compatibilità*, il quale specifica che tra i fattori ambientali, oltre a elementi quali l'atmosfera, il suolo, la flora e la fauna, la salute e altro, deve essere ricompreso anche il paesaggio, inteso nei suoi *aspetti morfologici e culturali*, nonché quale "identità delle comunità umane interessate e relativi beni culturali".

Sul tema, si rinvia a M.A. SANDULLI, *Brevi riflessioni sulla V.I.A.*, in questa *Rivista*, 1989, II, 133.

In questa riflessione non bisogna tralasciare le competenze degli altri soggetti dislocati in ambito locale, quali, a titolo esemplificativo, le camere di commercio e le unità sanitarie locali². Basterà ricordare che in un recente passato, operavano sia il Ministero per i beni culturali e per l'ambiente, istituito dal d.l. 14 dicembre 1974, n. 675, conv. in l. 29 gennaio 1975, n. 5, sia il Ministero dell'ambiente, istituito con la l. 8 luglio 1986, n. 349², con una inevitabile frammentazione e sovrapposizione di competenze che non favorivano la certezza del diritto anche in seno alla stessa amministrazione centrale². Ancora prima dell'istituzione del Ministero dell'ambiente, il quadro organizzativo risultava persino più complesso per la suddivisione della materia ambientale tra numerose amministrazioni centrali. Solo per citarne alcune, l'amministrazione dei lavori pubblici era competente in materia di pianificazione urbanistica, di opere idrauliche, di navigazione interna, di opere igieniche pubbliche, di utilizzo delle acque pubbliche, di tutela ambientale ed ecologica del territorio e di difesa del suolo, *ex art. 81, d.p.r. n. 616/1977*. L'amministrazione dell'agricoltura e foreste era competente in materia di bonifica idraulica, di opere di sistemazione dei terreni montani, di opere di trasformazione fondiaria, di opere irrigue, di foreste, di vincolo idrogeologico e forestale, di caccia, di pesca nelle acque interne, di parchi e riserve naturali. L'amministrazione della marina mercantile era competente in materia di navigazione marittima, di uso del mare e delle spiagge, di pesca marittima, di protezione dell'ambiente marino e di inquinamento del mare e delle coste e di riserve marine. L'amministrazione dell'industria era competente in materia di cave, di coltivazione delle acque minerali, di ricerca e di coltivazione di idrocarburi e delle risorse geotermiche, di impianti di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, di lavorazione e distribuzione degli oli minerali e dei carburanti e dello smaltimento degli oli usati. L'amministrazione della sanità era competente in materia di igiene del suolo e dell'abitato, nonché di igiene ambientale nella sua accezione generale e l'amministrazione dei beni culturali tutelava le cose di interesse storico-artistico e bellezze naturali, oltre alla competenza in materia di pianificazione paesistica.

c. 1, Cost., con altri principi funzionali alla tutela dell'ambiente e a cui faremo riferimento nel prosieguo.

Nella continua sovrapposizione di competenze tra amministrazioni centrali si è innestata l'importante istituzione del Ministero dell'ambiente con la l. n. 349/1986, al cui art. 1 si legge che "è compito del ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento". Tuttavia, nel 1986 non vi fu l'effetto unificante in materia ambientale auspicato dal legislatore e il ministero dell'ambiente era sostanzialmente competente in materia di inquinamenti delle acque, dell'aria del suolo (art. 2, l. n. 349/1986), in materia di aree naturalistiche protette (art. 5) e in materia di valutazione di impatto ambientale. Se è vero che nel diritto amministrativo ogni fonte normativa non è il punto di approdo, ma solo di inizio, la materia ambientale ha risentito di tale dinamicità normativa, conoscendo una lenta, ma inesorabile stratificazione di fonti, nazionali e comunitarie, primarie e secondarie, fino al più significativo tentativo unificante, almeno in determinati ambiti del diritto ambientale, del d.lgs. n. 152/2006, il cd. Codice dell'ambiente³.

In particolare, poi, il d.lgs. n. 300/1999 costituisce un momento fondamentale per una riorganizzazione amministrativa in materia ambientale, con il cambio di denominazione del Ministero che viene ridenominato "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio", a cui farà seguito una modifica dell'organizzazione e delle strutture interne. La riorganizzazione operata dal d.lgs. n. 300/1999 non si limita ad una mera razionalizzazione del Ministero esistente in relazione alle sue attribuzioni, ma piuttosto va collocato nell'ambito di un più generale processo riformatore che si attesta su un'opera di redistribuzione delle funzioni tra lo Stato e il sistema delle autonomie – il c.d. federalismo amministrativo – per approdare, poi, alla ristrutturazione dell'apparato di governo in relazione alle funzioni residue. Il d.lgs. n. 300/1999 si colloca, così, a pieno titolo nell'alveo tracciato dalla l. n. 59/1997 e dal d. lgs. n. 112/1998, che avevano già fortemente attenuato l'originaria impostazione centralistica. Tuttavia, il tentativo di decentramento e quindi di ristrutturazione centrale del Ministero dell'ambiente trova un ulteriore motivo di ostacolo nella nota riforma del Titolo V della Costituzione in forza della nuova disposizione, la l. cost. n. 3/2001⁴, che introduce nel testo

³ Per quanto riguarda le competenze degli organi centrali, oltre alle citate l. n. 5/1975 e l. n. 349/1986, pare opportuno ricordare altri fondamentali testi legislativi: il d.lgs. 30 dicembre 1986, n. 920, conv. in l. 16 febbraio 1987 n. 39 "Disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente"; la l. 3 marzo 1987 n. 59, "Disposizioni transitorie per il funzionamento del Ministero dell'ambiente"; la l. 28 agosto 1989 n. 305, "Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente", abrogata per implicito, dall'art. 68 d.lgs. n. 112/1998; la l. 13 luglio 1993 n. 221, "Misure urgenti per assicurare il funzionamento del Ministero dell'ambiente"; il d.-l. 4 dicembre 1993 n. 496, conv. in l. 21 gennaio 1994 n. 61, "Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente"; il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali", in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997 n. 59, con la quale si è provveduto a dare un nuovo assetto alle relazioni tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali; il d. lgs. 30 luglio 1999 n. 300, "Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997 n. 59, così come modificato dal d.-l. 12 giugno 2001 n. 217, conv. in l. 3 agosto 2001 n. 317 ed ha subito trasformazioni ulteriori - di particolare rilievo per quanto attiene specificamente all'organizzazione nonché ai compiti ed alle funzioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - da parte del d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, attuativo della delega conferita con l. 6 luglio 2002 n. 137.

⁴ Cfr. R. FERRARA, *La 'materia ambiente' nel testo della riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 191 ss.; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6, 735 ss.; ID., *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, *ivi*, 2008, 3-4, 523 ss.; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 5, 611 ss.; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, *ivi*, 2006, 2, 207.

Sull'inserimento della tutela ambientale nella Costituzione, si rinvia ai rilievi di B. CARAVITA DI TORITTO, *Contributo alla Tavola rotonda*, in S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, cit., 332 ss.; S. GRASSI, *Ambiente e costituzione*, cit., *passim*.

In proposito, è significativa la sentenza della Corte cost. n. 118/2019, cit., la quale nel dichiarare la illegittimità costituzionale della l.r. Valle d'Aosta n. 5/2018, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., ha affermato che "il

costituzionale la materia della tutela dell'ambiente, ma la devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. L'art. 1 della l. cost. n. 3/2001 afferma che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province e dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato e che i predetti Enti diversi dallo Stato sono Enti autonomi con propri statuti, con i poteri e le funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione e che una legge disciplina l'ordinamento delle Regioni costituenti la Repubblica". L'articolo 2 conferma le attuali Regioni a statuto speciale, precisando che quella del Trentino-Alto Adige è costituita dalle province autonome di Trento e Bolzano. La produzione letteraria avutasi fino adesso ha posto l'attenzione in modo particolare sugli articoli 3, 4 e 5 che hanno rispettivamente sostituito il testo degli articoli 117, 118 e 119. Bisogna ricordare che nessuna modifica è stata apportata al Titolo I, per cui le modifiche approvate per il Titolo V vanno messe in relazione con l'art. 5 Cost. in cui si afferma che "la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali; attua il più ampio decentramento amministrativo e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". Questo porta ad affermare che le modifiche apportate al Titolo V contengono solo un ampliamento delle autonomie regionali e locali, invertendo l'elencazione degli enti territoriali della Repubblica, partendo dal Comune e passando attraverso Province e Regioni, per arrivare allo Stato. Pertanto, gli accenni all'introduzione di una sorta di federalismo, ovviamente da non intendere nel significato più stretto del termine, sono contenuti solo in affermazioni politico-parlamentari che non hanno avuto fino ad ora alcuna conferma costituzionale, tanto più che nessuna modifica è stata apportata alla l. cost. 22 novembre 1999 n. 1, che ha modificato le disposizioni relative all'autonomia statutaria e alla forma di governo regionale dando per acquisito che nulla è mutato in proposito⁵.

legislatore regionale non ha adeguatamente considerato che la VAS si sviluppa secondo una logica diversa da quella della pianificazione, che non attiene tanto ai termini della conformità (del piano urbanistico a disposizioni contenute in altri piani di settore, oppure di un piano rispetto ad un altro), bensì a quelli della compatibilità, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente".

Sul tema, v. M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 148, il quale afferma, in modo condivisibile, che "il quadro delle competenze amministrative in materia ambientale è estremamente disorganico e frammentario e, pur dove queste competenze sono allocate a un livello mediamente alto (si pensi, ad esempio, alle diverse funzioni di pianificazione), detto quadro è ben lungi dall'essere razionale e semplificato, anche a prescindere dagli intrecci tra la tutela dell'ambiente e le altre materie".

Sul riparto di competenze legislative in materia ambientale, dopo la riforma costituzionale del 2001, v. E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'ordito costituzionale*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, cit., 271 ss.; D. DE PRETIS, *Il codice dell'ambiente e il riparto delle funzioni tra Stato e regioni*, in R. FERRARA - C.E. GALLO (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino, 2009; P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela ambientale*, in questa *Rivista*, 2008, 4-5, II, 113 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007; M.R. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in AA.VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Pubblicazione n. 10 AIDU, Milano, 2006; A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordinamento delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. GABRIELLI - A.M. NICO - F. GABRIELLI (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005.

⁵Sul tema, si rinvia a E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'ordito costituzionale*, in R. FERRARA - C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, cit., 19 ss.; F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2004, 3.

Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, possono perseguire anch'esse il fine della tutela ambientale, individuato dalla Corte costituzionale come un valore costituzionale; ma l'esercizio di tali competenze deve essere valutato in proporzione al rispetto delle esigenze di tutela uniforme che lo Stato abbia individuato. È significativa Corte cost. n. 210/2016 che così ricostruisce l'iter giurisprudenziale, che "ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di 'materia trasversale'. Proprio la trasversalità della materia implica l'esistenza di 'competenze diverse che ben possono essere regionali', con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo 'il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali' (sentenza n. 407/2002). Successivamente, peraltro, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale (*ex plurimis*, sentenza n. 300/2013, secondo cui la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la 'tutela dell'ambiente' rientra nelle competenze legislative esclusive dello

Il nuovo testo dell'art. 117 Cost. ha introdotto una distinzione delle competenze nel senso di elencare puntualmente la competenza esclusiva dello Stato, ma aggiungendo un altro gruppo di materie in cui vi è la legislazione concorrente regionale e statale, affermando che tutte le materie di competenza regionale costituiscono una competenza esclusiva. L'articolo, inoltre, riconosce, per la prima volta, la potestà regolamentare alle Regioni. L'art. 4, che sostituisce l'art. 118, attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni con eccezione solo nel caso in cui, per assicurare l'uniformità normativa e attuativa, esse siano da attribuire alle Province, città metropolitane o Regioni o, infine, allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza. L'art. 5 che sostituisce l'art. 119 riguarda la materia finanziaria, l'art. 6 sostituisce il testo dell'art. 120 e l'art. 7 aggiunge, alla fine dell'art. 123, il comma secondo il quale "In ogni Regione lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra regione ed ente locale". L'art. 8 regola i rapporti fra governo e regione. L'art. 10, inerente le Regioni a statuto speciale e le province autonome, stabilisce che sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le norme della l. cost. n. 3/2001 si applicano anche quando prevedono una maggiore autonomia rispetto a quella già attribuita. L'art. 11, comma 1, afferma che sino alla modifica del Titolo I della Costituzione, i regolamenti della Camera e del Senato possono prevedere la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione interparlamentare per le questioni regionali. Il comma 2 prevede che quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. e dell'art. 119 Cost. contengono disposizioni sulle quali la Commissione predetta abbia espresso parere contrario e il progetto non venga adeguato, si pronunci l'Assemblea che deve deliberare a maggioranza assoluta dei componenti.

Le modifiche delle norme costituzionali comportano per le Regioni, l'obbligo di adeguamento degli Statuti alle nuove disposizioni e per le province e i comuni l'obbligo di adeguamento degli statuti per renderli conformi alle norme costituzionali sopravvenute e per dare attuazione agli adempimenti previsti dalla l. cost. n. 3/2001.

Con la legge di riforma del Titolo V della Carta costituzionale è venuto meno il riferimento all'interesse nazionale quale limite di merito alla competenza legislativa delle Regioni. Il tema, oggetto di un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, è stato affrontato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303/2003⁶, nella quale si è affermato che "l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale"; tuttavia, nel sistema costituzionale italiano vi sono dei meccanismi destinati a soddisfare esigenze di unificazione da cui non si può prescindere, esigenze che "sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nel principio di unità e indivisibilità della Repubblica fissato all'art. 5 della Costituzione". Pertanto, secondo la Corte, quando esigenze di unità richiedono l'attribuzione delle funzioni

Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato)".

Ma è sufficiente leggere gli altri precedenti per comprendere che il giudice costituzionale mantiene una concezione rigida della distribuzione delle competenze, sempre sul presupposto del carattere oggettivo della materia di cui si tratta (Corte cost. n. 267/2016 che, in tema di valutazione di impatto ambientale, non ammette alcuna correzione o suggerimento, diverso da quelli indicati dal legislatore statale, nell'ambito delle procedure disciplinate dalle Regioni). Tutte le sentenze sinora richiamate sono reperibili su www.cortecostituzionale.it.

⁶ Corte cost., 1 ottobre 2003 n. 303, in R. FERRARA - F. FONDERICO - A. MILONE (a cura di), *Casi di diritto dell'ambiente*, Torino, 2021. La Corte afferma che il principio di sussidiarietà previsto dall'art. 118, c. 1, Cost., ha introdotto un elemento di flessibilità relativamente alle funzioni amministrative che vengono attribuite al comune, ma possono essere attribuite a un livello di governo diverso per assicurare l'esercizio unitario.

In dottrina, v. A. CELOTTO, *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in questa *Rivista*, 2004, 52; R. FERRARA, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2004, I, 1018; F. FRACCHIA, *Dei problemi non (completamente) risolti della Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nella materia di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Foro it.*, 2004, I, 1014; R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, 111.

amministrative allo Stato “il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere un compito siffatto”. In una successiva sentenza, la n. 6/2004, la Corte costituzionale torna sul tema dell’interesse nazionale, affermando che affinché nelle materie di cui all’art. 117, commi 3 e 4, una legge dello Stato possa attribuire funzioni amministrative a livello centrale e, al contempo, regolarne l’esercizio è necessario che: a) rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni; b) detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolamentazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; c) sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque prevede adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

Tutto il Titolo V è stato oggetto di analisi esegetiche sulla portata ed estensione del dettato costituzionale e nello specifico in riferimento all’art. 118 Cost., la dottrina si è rifugiata dietro la figura garantistica della Corte costituzionale, sollecitata più volte ad illuminare la portata di disposizioni fin troppo criptate. Il trasferimento dallo Stato alle Regioni e agli enti locali di funzioni proprie è ormai storia passata. Dai decreti delegati alla l. n. 59/1997 si è assistito ad un contemporaneo gioco di forza che dallo Stato spingeva verso l’alto e quindi l’Unione europea, sempre pervasiva nelle funzioni amministrative e legislative degli Stati membri e contemporaneamente spingeva verso il basso, prima le Regioni e poi, a cascata, le Province e i Comuni. Ma l’Italia, ontologicamente, non è mai stata federale e quindi favorevole a spinte autonomistiche e quando lo ha fatto ha dovuto cedere a compromessi politici in circostanze contingenti inevitabili. Da qui “l’esplosione” dello Stato centrale, in direzione delle periferie, ma il rischio che sembra emergere da questa esplosione è quello che sembra di poter riassumere nella riforma del Titolo V di cui ancora nessun Autore ha saputo delineare un quadro unitario con interpretazioni certe. Il rischio di tutto questo è quello di una profonda scollatura tra centro e periferia e una difficile ripartizione tra i diversi enti, Comuni, Province, Regioni e, infine, lo Stato che si intersecano in modo poco chiaro come i pezzi di un puzzle che non corrispondono, dando vita a figure e disegni non veritieri e uniformi. Dall’art. 118 Cost. non si riesce a comprendere cosa si intenda per funzioni proprie e funzioni conferite, quando almeno nei presupposti la generalità delle funzioni amministrative spettano al Comune e quindi dovrebbero essere tutte proprie. Il groviglio terminologico non è di poco conto ed è stato, infatti, oggetto di discussioni accese. La tesi che sembra prevalere è quella che distingue tra funzioni “fondamentali” (anche se bisognerà individuare quali siano le funzioni fondamentali) e funzioni “proprie”. Le funzioni “conferite” comprendono quelle aggiunte dalle leggi statali e regionali. In termini generali si può riassumere che lo stato iniziale prevede che tutte le funzioni amministrative abbiano un unico titolare, il Comune, a cui sono attribuite dalla Costituzione stessa. Successivamente, per ragioni di adeguatezza, alcune funzioni potrebbero essere conferite agli altri enti, fino allo Stato. A quest’ultimo sono riservate le funzioni fondamentali che spettano ad un ente di un determinato livello; rispetto a queste funzioni non potrebbe operare il principio di differenziazione, il quale, invece, potrebbe agire sulle funzioni proprie dei singoli enti riservate ai soli enti adeguati. Da qui seguono le domande: possono essere differenziate le funzioni fondamentali? Lo Stato può individuare, con singole leggi di settore, le funzioni fondamentali degli enti locali anche fuori dalle materie di sua competenza esclusiva?

Ancora, non si riesce a comprendere la portata dell’art. 118 Cost. che per le funzioni amministrative dei Comuni non utilizza il parallelismo delle materie di cui alla previsione normativa, ma individua un’assegnazione delle funzioni amministrative in base a criteri, quali la sussidiarietà, la differenziazione e l’adeguatezza, cosa ben diversa dalla ripartizione per materie. E poi ancora le funzioni di controllo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali suscitano perplessità, non comprendendo che fine abbia fatto quella funzione di indirizzo e coordinamento del Governo che la l. n. 131/2003 di attuazione della l. cost. n. 3/2001 sembra abbia soppresso. La Costituzione non

ne parla, potendo immaginare che nel Titolo V non ci sia più uno spazio autonomo della funzione di indirizzo e coordinamento. Eppure, la giurisprudenza costituzionale fondava il limite degli interessi nazionali e la funzione di indirizzo e coordinamento sul principio della prevalenza delle esigenze di carattere unitario che trovano una solenne codificazione nell'art. 5 Cost., articolo non riscritto e quindi ancora valido. Tuttavia, quanto detto non implica che il legislatore abbia voluto fare un taglio con il passato, trascurando esigenze di unità nazionale; ha solamente voluto eliminare vecchi rimedi e strumenti, adeguati ad un sistema istituzionale imperniato attorno all'asse della gerarchia stretta tra enti diversi. I nuovi strumenti si chiamano "sussidiarietà" e "adeguatezza", due binari paralleli che si completano a vicenda. Vale il principio dell'allocazione delle funzioni nelle competenze dell'ente più vicino agli amministrati (Comune), a meno che per una esigenza di adeguatezza queste funzioni non debbano tornare con movimento elastico verso l'alto. Certamente da quanto detto sorge il timore di un abuso di questo meccanismo, ossia che dietro all'art. 118 Cost. si nasconda un principio di elasticità che se fa scendere le funzioni verso il basso, almeno sulla carta, allo stesso tempo le fa risalire verso l'alto per la fisiologica o patologica inadeguatezza degli enti minori nel perseguire gli scopi prefissati. E così ai Comuni viene tolto, ma con le dovute giustificazioni, quello che gli era stato dato. In tutto questo si inserisce la giurisprudenza che con il suo apporto interpretativo ed esegetico colma le lacune del legislatore cercando di dirimere contenziosi che crescono in modo esponenziale proprio a causa dell'indeterminatezza della norma. Ma se tutto questo si deve verificare, ci si è chiesti allora per quale motivo una legge sia stata licenziata in modo così affrettato, dando vita ad una somma di principi che a volte sembrano recepire in modo poco appropriato principi già codificati in altre leggi e si pensi al testo unico sugli enti locali, il d. lgs. n. 267/2000, quando poi i dubbi interpretativi innescano le q.l.c., sacrificando la certezza del diritto e rendendo ancora più complesso, anziché semplificarlo, un sistema amministrativo e istituzionale già di per sé complesso. Il tutto lascia spazio alla creatività della giurisprudenza e non a caso, in una situazione in cui il Titolo V sembra galleggiare nel vuoto dei dubbi interpretativi, si schiera compatto il fronte della dottrina e di tutti gli operatori del diritto nell'attesa di risposte soprattutto della Corte costituzionale, come nel caso della sentenza in esame. Indubbiamente, lo scenario presenta anche punti di luce e non solamente di buio interpretativo. Con il nuovo Titolo V sono state ridisegnate le sfere di attribuzione e, soprattutto, si è rivoluzionato il criterio di fondo dell'ordinamento caratterizzante i rapporti tra Stato e Regioni, ossia una gerarchia in senso stretto che ruotava attorno ad un asse che vedeva nello Stato l'Ente superiore che aveva il potere-dovere di cura degli interessi generali.

Successivamente alla l. cost. n. 3/2001, il legislatore nazionale con la l. n. 131/2003 ha dettato le disposizioni di attuazione del nuovo art. 117 Cost.. Quest'ultimo, al comma 2, lett. s), attribuisce la materia dell'ambiente e dell'ecosistema alla competenza esclusiva dello Stato, mentre attribuisce alle regioni la competenza in materia di valorizzazione dei beni ambientali. Tale ripartizione, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, aveva creato delle fondate perplessità in dottrina. Infatti, la distribuzione delle competenze tra Stato e regioni, sembrava far ritenere che il legislatore avesse considerato la materia "tutela dell'ambiente" come una materia unitaria e come tale rientrante nella competenza esclusiva dello Stato. Tale orientamento, tuttavia, sembrava contrastare con l'esigenza di interpretare l'art. 117 Cost., comma 2, lett. s), con la *ratio* complessiva della riforma del Titolo V della Costituzione e, inoltre, si poneva in evidente controtendenza con la giurisprudenza costituzionale consolidata in tema di riparto delle competenze in materia ambientale. Molteplici sentenze della Consulta avevano collocato la materia della tutela dell'ambiente nell'ambito della competenza concorrente Stato-Regioni, benché non espressamente prevista dall'art. 117 Cost. prima della riforma costituzionale (Corte cost., n. 183/1987; Id., n. 1108/1988; Id., n. 1029/1988). Nel 2002 le perplessità derivanti dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. vengono sciolte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 407/2002⁷, con la quale la Consulta è stata chiamata a decidere un ricorso in via

⁷ Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in R. FERRARA - F. FONDERICO - A. MILONE, *Casi di diritto dell'ambiente*, cit., 103. La Corte si sofferma sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, nella materia della tutela ambientale, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, a seguito della l. cost. n. 3/2001. In particolare, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittime, in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., alcune disposizioni di una legge regionale lombarda in materia di attività di rischio di incidenti rilevanti. Con le menzionate disposizioni, la Regione ha

principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Regione Lombardia per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcuni articoli della l.r. Lombardia n. 19/2001 “Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti”. Nei confronti della legge lombarda si contestava la violazione dell’art. 117, comma 2, lett. h) e s), Cost., in relazione ad alcuni articoli del d. lgs. n. 334/1999 e all’art. 72 d. lgs. n. 112/1998. La Corte cost., negando l’inclusione della disciplina delle “attività a rischio di incidente rilevante” nella materia “ordine pubblico e sicurezza”, ha affermato che tale disciplina deve essere ricondotta alla materia della “tutela dell’ambiente”, attribuita dall’art. 117, comma 2, lett. s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, ma, allo stesso tempo ha respinto il ricorso del governo. Infatti, secondo la Corte, “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. In questo senso l’evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una ‘materia’ in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, dal momento che 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”. Da qui le conseguenze tracciate dalla Consulta in base alle quali, in materia di tutela dell’ambiente, allo Stato spetta il “potere di fissare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale”, mentre, in riferimento alle regioni, la Corte cost. ha stabilito che a seguito della riforma del Titolo V “riguardo alla protezione dell’ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell’ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”. Nel 2002, la Corte costituzionale ritorna sul tema con la sentenza n. 536, confermando l’orientamento espresso nella precedente pronuncia e dichiarando, nel caso di specie, l’illegittimità costituzionale di una legge regionale in violazione degli standard minimi fissati dal legislatore nazionale in tema di caccia. La Corte afferma che “la disciplina statale rivolta alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema può incidere sulla materia della caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l’intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato”. Dalla sentenza n. 407/2002 in poi, la Corte costituzionale torna più volte sul tema del riparto di competenze Stato-Regioni in materia ambientale, confermando quanto detto finora. A titolo esemplificativo, si ricordi ancora la sentenza n. 222/2003, con la quale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della l.r. Marche sulla detenzione e il commercio di animali esotici, affermando che tale legge “persegue in via primaria obiettivi di tutela igienico sanitaria e di sicurezza veterinaria, mentre la clausola di cui alla lett. s) del comma 2 dell’art. 117 Cost. che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, non individua una materia in senso tecnico, bensì un valore trasversale, che non esclude la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”. Ancora nella sentenza

introdotto norme più rigorose di quelle statali, estendendo l’obbligo di redigere il rapporto di sicurezza e la scheda di valutazione dei rischi in ipotesi non previste dalla disciplina statale (d. lgs. n. 334/1999). Secondo la Corte, la tutela dell’ambiente, di cui all’art. 117, comma 2, lett. s), non è una materia in senso tecnico, ma rappresenta un valore costituzionalmente protetto che si configura come materia trasversale e in quanto tale si intreccia con interessi e competenze diversi, che possono essere anche regionali. In base all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., pertanto, lo Stato fissa standard uniformi di tutela sull’intero territorio nazionale, mentre alla Regione spetta la cura di interessi propri, funzionalmente collegati in trecciati con quello ambientale.

In dottrina, sulla sentenza della Corte, v. M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, 1; C. SARTORETTI, *La tutela dell’ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto materia in senso tecnico?*, in *Giur. it.*, 2003, 3, 417; E. MOSTACCI, *L’ambiente e il suo diritto nell’orbita costituzionale*, in R. FERRARA - C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, I, 2014, 308; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente, Principi generali*, I, Padova, 2012, 263.

n. 307/2003 della Corte costituzionale si legge che “questa corte ha già chiarito che la tutela dell’ambiente, più che una materia in senso stretto, 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; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 117, comma 3, Cost., possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale”. In definitiva, la giurisprudenza costituzionale è pacifica nel sostenere che la riforma del Titolo V della Costituzione, nonostante abbia attribuito allo Stato la competenza esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, non abbia escluso la possibilità di intervenire da parte delle regioni, nell’ambito delle proprie competenze concorrenti e residuali, per soddisfare ulteriori esigenze rispetto all’obiettivo di uniformità degli interventi statali. In tale prospettiva, le regioni, nelle materie *ex art. 117 Cost.*, commi 3 e 4, sono titolari di competenze legislative finalizzate “alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali” e tale circostanza si verifica nell’ambito della competenza legislativa concorrente nelle materie della “tutela della salute”, dell’ “alimentazione”, della “protezione civile”, del “governo del territorio”, della “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, della “promozione e organizzazione di attività culturali”, in materia di “porti e aeroporti”, di “grandi reti di trasporto e di navigazione”, di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. In materia di competenza legislativa residuale, la materia ambientale è connessa alle materie “agricoltura e foreste”, “caccia e pesca”, “miniere e risorse geotermiche”, “industria”, “agricoltura” e “turismo”. Tale connessione, e quindi la natura trasversale della tutela ambientale come ampiamente argomentato dalla giurisprudenza costituzionale sopra citata, ha imposto che l’intreccio tra competenze statali e competenze regionali debba essere risolto secondo “procedure di cooperazione legalmente stabilite” e, quindi, secondo il principio di leale collaborazione. Tale principio ricorre assiduamente nelle sentenze della Corte costituzionale in “ogni ipotesi in cui l’esercizio delle competenze spettanti allo Stato comporta interferenze con l’esercizio di attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni ” (*ex multis*, Corte cost., n. 444/1994; Id., n. 127/1995). Tale giurisprudenza è largamente recepita dal d. lgs. n. 152/2006, al cui art. 299, comma 3, a titolo esemplificativo, sulle competenze ministeriali in materia di tutela risarcitoria contro i danni dell’ambiente, recita “L’azione ministeriale si svolge nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, delle competenze delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali con applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione”. La giurisprudenza costituzionale ha individuato una serie di strumenti di raccordo, come estrinsecazione del principio di leale collaborazione, che comprendono il “dovere di mutua informazione” e la “realizzazione della previa intesa” (Corte cost., n. 232/1991). Oltre a questi strumenti, la Corte costituzionale ha individuato come strumento di coordinamento Stato-regioni l’obbligo di informazione reciproca tra Stato e regioni in caso di emergenza ambientale [Corte cost., n. 210/1987] e le previsioni legislative che individuano la partecipazione delle regioni nella fase consultiva, mediante il rilascio di pareri. In materia di strumenti di concertazione tra Stato e regioni è intervenuto il d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, in attuazione della l. n. 59/1997, con il quale sono state definite le funzioni e i compiti della Conferenza Stato-Regioni, oltre alla previsione dell’unificazione “per le materie ed i compiti di interesse comune” con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il d. lgs. n. 281/1997 ha ribadito il ruolo della Conferenza Stato-regioni di armonizzazione degli interventi dello Stato e delle Regioni nel rispetto della leale collaborazione che trova un fondamento costituzionale nell’art. 5 Cost.. Ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. n. 281/1997 spetta alla Conferenza il compito di promuovere le intese, gli accordi (art. 4) e di garantire lo scambio di dati e informazioni tra enti (art. 2). La disciplina dettata dal d. lgs. n. 281/1997 è stata riconosciuta legittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 408/1998.

2. Le Regioni e gli enti locali nella normativa degli anni '70.

La legislazione ambientale del nostro Paese è relativamente giovane (le prime leggi specifiche risalgono alla metà degli anni '60); il quadro delle norme ambientali è il risultato di un processo in continua evoluzione che si è imperniato su due cardini: da un lato l'Unione Europea che a partire dagli anni '70 ha sviluppato la propria politica ambientale secondo le linee definite da Programmi d'Azione Ambientale quadriennali (v. il VI Programma Quadro per l'ambiente); dall'altro lato vi è stato il trasferimento di competenze in materia ambientale dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali (d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali"). Il problema del ruolo delle regioni e degli enti locali in materia ambientale si colloca nel quadro più ampio del rapporto delle competenze tra Stato, regioni ed locali a sua volta frutto di una normativa doppiamente patologica, perché da una parte frammentaria e dall'altra altalenante tra istanze centraliste e istanze autonomistiche. Inoltre, tale frammentazione è a sua volta il risultato dell'assenza di una nozione unitaria e a sé stante di "tutela dell'ambiente", in particolare modo a livello costituzionale, assistendo a continui richiami alla materia ambientale da diverse discipline nei settori più disparati. A creare non pochi problemi sotto il profilo del riparto delle competenze è proprio la legislazione ambientale di settore, la quale, con riferimento a ciascuna sub-materia, ha ridefinito, di volta in volta, una serie di relazioni tra i diversi livelli di governo, a tal punto che la pluralità delle fonti ha prodotto una pluralità di competenze amministrative. Da qui segue la necessità di condurre l'analisi del riparto delle competenze tra centro e periferia anche con riferimento alla normativa concernente l'acqua, l'aria, l'inquinamento acustico ed elettromagnetico, il suolo e l'assetto del territorio, le bellezze naturali e le aree protette, l'industria e i rifiuti, al cui commento si deve necessariamente rinviare. A completamento di queste prime considerazioni non si può fare non fare cenno alla normativa europea, la quale spesso si è mossa secondo linee di sviluppo non coincidenti con quelle della normativa interna e comunque spesso è stata tesa a definire anche aspetti di dettaglio dei settori considerati, a loro volta ulteriormente specificati dalle leggi di recepimento delle direttive, le quali non di rado sono state l'occasione per un nuovo accentramento di aspetti delle materie a suo tempo già decentrate. Tale risultato, tuttavia, si poneva in evidente contrasto con l'Atto Unico Europeo del 1986 (art. 130) e successivamente con il Trattato di Maastricht (art. 3B), fino al Trattato di Lisbona (art. 191), i quali, ancora prima della l. n. 59/1997, avevano indicato nella sussidiarietà il principio-guida dell'attività di allocazione delle funzioni e dei compiti pubblici da affidare al livello di governo più adeguato e il più possibile vicino ai cittadini. L'analisi strutturale e funzionale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio mette in evidenza come le politiche pubbliche in materia ambientale abbiano avuto inizialmente una marcata connotazione centralistica, quantomeno fino al d. lgs. n. 112/1998 con il quale ha inizio un lento, ma inesorabile incremento di poteri e attribuzioni a favore delle regioni e degli locali in materie sempre più connesse con la tutela ambientale, fino a sfociare, come già detto, nell'intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale che ha fatto seguito dalla riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della l. cost. n. 3/2001 citata. Se, di certo, il d. lgs. n. 112/1998 è da considerarsi un momento importante nella politica del decentramento di attribuzioni in materia ambientale, già un simile obiettivo era stato perseguito dai decreti delegati del 14 e 15 gennaio 1972, nn. 4 e 8, il primo in materia di sanità e il secondo in materia di urbanistica, a cui ha fatto seguito il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616. Con i primi decreti del 1972, si scontava la mancata individuazione nell'elenco di cui all'art. 117 Cost., della materia "ambiente", ritenuta, pertanto, di esclusiva competenza dello Stato. Di conseguenza, relativamente alla "tutela dell'ambiente dagli inquinamenti", venivano effettuate alle Regioni soltanto deleghe di funzioni amministrative (v. Corte cost., 24 luglio 1972 n. 141, in tema di urbanistica, e n. 142, in tema di agricoltura e foreste in cui si ribadisce la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale). Per la più volte sottolineata interrelazione con gli altri settori di intervento, esempi di attribuzione diretta alle Regioni di compiti e funzioni amministrative in materia ambientale si trovano già nei decreti nn. 4 e 8 del 1972; mentre il d. lgs. n. 11/1972, relativo alle attribuzioni alle Regioni di materie quali l'agricoltura e la caccia e pesca, non poneva fine alla frammentarietà dei trasferimenti degli anni '70, i quali avvenivano secondo la tecnica del "ritaglio" di competenze. L'ambiente è risultato invece in buona parte affidato alla potestà legislativa ed amministrativa regionale con il d.P.R. n. 616/1977, con il quale, per la prima volta si è dato vita ad un nuovo modello di relazioni istituzionali tra centro

e periferia, sia mediante attribuzioni dirette, sia attraverso numerose deleghe, che hanno portato nell'ambito delle competenze delle Regioni un insieme sufficientemente omogeneo di potestà legislative ed amministrative, anche in materia ambientale. Basti ricordare il Capo VIII del Titolo V intitolato "Tutela dell'ambiente dagli inquinamenti", collocando la materia ambientale nelle possibili relazioni, e quindi anche conflitti, tra lo Stato e le regioni. Il d.P.R. n. 616/1977 ha così introdotto la definizione di cui all'art. 101, che riconosce l'appartenenza alle Regioni della materia "tutela dell'ambiente dall'inquinamento", ovvero delle funzioni amministrative in ordine all'igiene del suolo e dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico e acustico, compresi gli aspetti igienico sanitari delle industrie insalubri. Tale risultato è stato giudicato⁸ "non privo di incongruenze, perché il trasferimento della materia riguardante la salvaguardia ambientale sembrava trovare una duplice giustificazione sistematica: da un lato, l'art. 80 ne sottolineava l'intrinseca connessione con il settore urbanistico; dall'altro, gli artt. 101-105 la qualificavano come materia nuova, dotata di autonomia funzionale". Il d.P.R. n. 616/1977 considerava l'ambiente per le sue strette connessioni con gli aspetti urbanistico-territoriali, anche se, allo stesso tempo, venivano effettuati ampi trasferimenti di funzioni in connessione con le altre materie, quali l'assistenza sanitaria (art. 27, comma 1, lett. d), l'agricoltura e foreste (artt. 66, 69 e 70), pure strettamente correlate alla tutela ambientale (sul tema ampiamente trattato dalla giurisprudenza costituzionale, cfr. Corte cost., n. 407/2002). In merito alle competenze degli enti territoriali minori, queste consistevano in una serie di puntuali funzioni amministrative in tema di controlli sull'inquinamento atmosferico e acustico per i comuni ed altrettante puntuali funzioni alle province in materia di controlli sulle discariche e gli impianti di trasformazione e smaltimento dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento atmosferico ed altre funzioni prettamente tecniche quali la gestione dei servizi di rilevazione delle emissioni e di controllo degli impianti industriali. Tuttavia, se il d.P.R. n. 616/1977 percorreva la strada del completamento dell'ordinamento regionale, contestualmente, riaffioravano periodicamente le tendenze a nuove centralizzazioni di competenze che in parte alteravano e superavano il quadro delineato dal d.P.R. n. 616/1977. A questo proposito basti pensare alla l. n. 833/1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale, con la quale venivano attribuite funzioni in materia ambientale alle unità sanitarie locali o, ancora, al d.P.R. n. 203/1988, in materia di inquinamento atmosferico e al d.P.R. n. 447/1995, in materia di inquinamento acustico. Anche nel campo della protezione della natura, il quadro delle competenze Stato, regioni ed enti locali tende a cambiare quello delineato dal d.P.R. n. 616/1977 e in questi termini interviene la l. 6 dicembre 1991, n. 394 sulle aree naturali protette. Ancora per la tale tendenza centralistica delle competenze negli anni '80, si può fare riferimento alla l. n. 431/1985 sulle zone di particolare interesse ambientale, alla l. n. 349/1986, istitutiva del ministero dell'ambiente, alla l. n. 183/1989 in tema di difesa del suolo. Queste riforme sono state la fonte della profonda frammentazione della disciplina in materia ambientale condizionando il difficile riparto di competenze tra i diversi livelli di governo, aspetto ulteriormente aggravato dalla costante tendenza dello Stato di sottrarre alle regioni ciò che la normativa di carattere generale aveva loro affidato, spesso in nome di un interesse nazionale previsto dall'art. 117 Cost., vecchia formulazione, a volta tutta da dimostrare (a favore di questa tendenza si è espressa in più occasioni la Corte costituzionale; v. Corte cost. n. 210/1987).

3. La tutela dell'ambiente e il ruolo delle autonomie territoriali dopo la riforma costituzionale del 2001.

Il tema dell'ambiente e delle competenze delle autonomie locali vedrà un nuovo e forte impulso nella legislazione degli anni '90, a partire dalla l. n. 59/1997 con il quale si favorisce il "federalismo amministrativo"; successivamente, con il d. lgs. n. 112/1998, le deleghe contenute nella l. n. 59/1997 sono state sviluppate in riferimento ai macro-settori dello "sviluppo economico", del "territorio, ambiente ed infrastrutture" e dei "servizi alla persona e alla comunità". In precedenza, anche il d. lgs.

⁸ P. MARZANATI, *Ambiente, il sistema organizzativo e i principi fondamentali*, Milano, 2007.

n. 145/1997 aveva proceduto ad un ampio conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali in materia di “agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale e alimentazione”, settori evidentemente connessi alla tutela dell’ambiente. Il titolo III del d. lgs. n. 112/1998 ha riunito in un medesimo contesto tutti gli aspetti inerenti la gestione del territorio. La materia ambientale è stata rubricata sotto un unico titolo nel cui ambito trovano una disciplina i diversi sub-settori del “territorio e urbanistica”, della “protezione della natura, ambiente e gestione dei rifiuti”, delle “risorse idriche e difesa del suolo”, delle opere pubbliche, viabilità, trasporti e della protezione civile. Il d. lgs. n. 112/1998, in attuazione della l. delega n. 59/1997 e continuando nell’opera di decentramento iniziato con il d.P.R. n. 616/1977, ha individuato nella Regione il livello ottimale di governo, demandando al legislatore regionale il compito di definire anche nel campo della tutela ambientale un sistema coerente di competenze per i livelli di governo locali, nel rispetto di quanto previsto dall’art. 3 della l. n. 142/1990 sulle autonomie locali, sostituito dal d. lgs. n. 267/2000. L’art. 3 d. lgs. n. 112/1998 ha previsto la partecipazione degli enti interessati alla determinazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni, l’autonoma individuazione in capo ai Comuni delle forme associative, dei soggetti e delle metodologie di esercizio delle funzioni stesse, oltre che la previsione di un intervento sostitutivo, in caso di inerzia comunale, dovendosi trattenere al livello regionale solo ciò che richiede l’esercizio unitario. A quest’ultimo proposito, l’art. 3, comma 5, d. lgs. n. 112/1998 ha introdotto la possibilità di impiego di strumenti e procedure di raccordo e concertazione anche permanenti al fine di garantire una forma di cooperazione, sia strutturale che funzionali, per garantire la collaborazione ed il coordinamento tra gli enti.

Il d. lgs. n. 112/1998, anche con riferimento alla protezione dell’ambiente, ha affidato allo Stato alcune specifiche funzioni, devolvendo tutto quanto non espressamente previsto alle regioni che a loro volta potranno devolvere ai livelli di governo inferiori in relazione alle caratteristiche della popolazione e del territorio. Dal carattere residuale delle attribuzioni deriva la necessità di una ricognizione puntuale nell’ambito dei singoli settori delle competenze amministrative in materia, cui deve far seguito un’attività di redistribuzione di tutte quelle che non richiedano l’unitario esercizio a livello regionale. Sono così da considerarsi di rilievo nazionale le funzioni volte all’adeguamento agli obblighi internazionali, alla conservazione e valorizzazione delle aree protette e dei parchi d’importanza internazionale o nazionale, alla protezione dell’ambiente marino, alla definizione di valori limite e di standard generali di sicurezza e qualità e regole tecniche, all’adozione della carta della natura, oltre che a funzioni di tipo strumentale. Tali previsioni affidano allo Stato un ruolo di indirizzo generale e programmatico, a cui si è affiancata l’espansione dell’attività di programmazione delle regioni. L’art. 57 d. lgs. n. 112/1998 affida agli enti locali una analoga funzione programmatica, ma di livello attuativo, fermo restando, per il Comune, il ruolo di ente a vocazione generale, cui sono conferite la generalità delle funzioni non riservate alle altre autonomie, territoriali o funzionali. In modo particolare è consolidato il ruolo pianificatorio della provincia e del suo piano territoriale di coordinamento provinciale, che può assumere valenza di piano di tutela nei diversi settori ambientali. Come già accaduto dopo il d.P.R. n. 616/1977, anche successivamente al d. lgs. n. 112/1998 gli sviluppi sono stati non sempre coerenti con le previsioni. A titolo esemplificativo, se in materia di tutela delle acque dall’inquinamento il d. lgs. n. 152/1999 percorreva il solco tracciato nel 1998, in tema di inquinamento elettromagnetico la l. n. 36/2001 ha ridimensionato il ruolo della regione rispetto a quello di ente di riferimento per le politiche di tutela dell’aria, già in gran parte riconosciute dal d.P.R. n. 616/77.

Il d. lgs. n. 112/1998, a differenza del d.P.R. n. 616/1977, che aveva dato vita ad un modello “a cascata” delle politiche ambientali, ha rafforzato il ruolo delle autonomie, ed in modo particolare il ruolo programmatico della provincia ed il ruolo più di amministrazione attiva del Comune, secondo una tendenza ormai confermata anche dalle normative di settore ed ora cristallizzata dal nuovo Titolo V Cost. Già la l. n. 61/1994, istitutiva dell’Agenzia nazionale per l’Ambiente (Anpa), imponeva alle Regioni di provvedere, nell’esercizio della loro potestà legislativa, ex art. 3 della l. n. 142/1990, a disciplinare con legge organica la ricomposizione in capo alle province delle funzioni amministrative di autorizzazione e controllo in materia ambientale (art. 2), ponendo le strutture tecniche operanti in ambito provinciale delle istituende Agenzie regionali per l’ambiente alle loro dipendenze funzionali

e fornendo in tal modo a questi enti la necessaria dotazione di mezzi e strumenti per esercitare efficacemente le loro funzioni.

La l. cost. n. 3/2001 citata di modifica del Titolo V è intervenuta a modificare il sistema dei rapporti tra centro e periferia e in questo quadro appare più complesso il ruolo delle province e dei comuni⁹.

Il d. lgs. n. 112/1998 ha attribuito alla Provincia un ruolo nell'attività di programmazione della regione, tanto generale, quanto di settore, oltre al compito di approvare il piano territoriale di coordinamento per la determinazione degli indirizzi generali di assetto del territorio provinciale, per il quale l'art. 57 ha previsto la possibilità di diventare il contenitore unico della disciplina dei concorrenti interessi sottesi anche alle diverse pianificazioni speciali di settore.

Alla Provincia sono state conferite anche funzioni di amministrazione attiva dalle leggi statali di settore. Ad esempio, si può citare l'art. 5 del d.lgs. n. 203/1988, sulla tenuta dell'inventario provinciale delle emissioni atmosferiche; l'art. 14 della l. n. 447/1995 in tema di inquinamento acustico, che attribuisce alle Province le funzioni di controllo e di vigilanza per l'attuazione della legge negli ambiti ricadenti nel territorio di più comuni ricompresi nella circoscrizione provinciale, da svolgersi utilizzando le strutture delle agenzie regionali dell'ambiente; l'art. 23 del d. lgs. n. 22/1997 individua nella provincia l'ambito territoriale ottimale di gestione dei rifiuti urbani, pur ammettendo l'autorizzazione provinciale di gestioni a livello sub-provinciale. La Provincia, secondo le previsioni del decreto, predispone i piani di gestione dei rifiuti, sentiti i Comuni, in applicazione degli indirizzi e delle prescrizioni del decreto medesimo. Ancora, si può fare riferimento alla normativa in materia di inquinamento idrico (d. lgs. n. 152/1999, come modificato dal d. lgs. 258/2000), secondo la quale l'autorizzazione agli scarichi in acque superficiali e suolo viene rilasciata dalla Provincia.

⁹ Già l'art. 114, c. 1, modifica l'ordine dei soggetti componenti la Repubblica, ribaltando la precedente formulazione, affermando che "la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato", sottolineando come ormai i rapporti tra enti territoriali siano definiti non sulla base di una differenziazione gerarchica, ma funzionale. Sul punto è intervenuta anche la Corte cost., con la sentenza n. 274/2003, la quale nel merito ha avuto modo di sottolineare che l'elencazione di cui all'art. 114, c. 1, Cost. non comporti "una totale equiparazione fra gli enti in essi indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i comuni, le città metropolitane e le province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa". Nell'ambito della riforma costituzionale citata, tuttavia, la fonte di principale dibattito è stato il nuovo art. 118 Cost., il quale introduce una nuova disciplina sulle "funzioni amministrative". Il nuovo testo, superando il parallelismo previsto dalla Costituzione del 1948 tra funzioni amministrative e funzioni legislative delle regioni, pare volere attribuire la competenza nella generalità delle funzioni amministrative ai comuni, pur considerando la necessità di dover conferire le funzioni amministrative, per una esigenza di unicità, a province, città metropolitane, regioni e Stato, secondo le rispettive competenze e nel rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (il tema dell'art. 118 Cost., è stato già affrontato a proposito della *Organizzazione amministrativa dell'ambiente*, v. supra). In attuazione dell'art. 118 Cost., la l. n. 131/2003, art. 7, c. 1, prevede che "lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge". Da ciò segue che in un primo momento è previsto un trasferimento dello Stato delle funzioni e delle risorse dalle amministrazioni statali ed enti pubblici nazionali ai livelli di governo territoriale considerati adeguati e indipendentemente dalla titolarità della competenza legislativa nella materia. Infatti, il legislatore regionale non potrebbe trasferire funzioni, personale e risorse ancora di competenza statale. Il legislatore regionale interverrebbe in tutti gli altri casi nella distribuzione delle funzioni amministrative, sulla base dei principi già citati di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Inoltre il comma 6, dell'art. 7 della l. n. 131/2003 precisa che fino a quando non saranno entrate in vigore le leggi statali ai fini dell'individuazione dei beni e delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite "le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale". In dottrina [CARAVITA, 2005] è stato affermato come il conferimento debba riferirsi alle sole funzioni dello Stato e delle regioni, assicurando il rispetto delle funzioni già svolte dagli enti locali. Tuttavia, se tale previsione si pone nel rispetto del principio della continuità degli ordinamenti, contrasta con "il carattere dinamico e di ampia flessibilità che è stato riconosciuto al principio di sussidiarietà dalla più recente giurisprudenza costituzionale" [CARAVITA, 2005, cita Corte cost. n. 303/2003]. Dal quadro così brevemente delineato nel riparto di competenze tra Stato, regioni ed enti locali emerge altresì che lo Stato-persona svolge funzioni generali di coordinamento e di controllo, elaborando normative secondarie di riferimento e sostituendosi in caso di eventuali inadempimenti delle regioni e degli enti locali; le regioni hanno un ruolo fondamentale nell'attività di programmazione e nell'elaborazione di normative di tipo tecnico attraverso le quali contestualizzare in ambito regionali le normative statali, oltre a svolgere rilevanti compiti di amministrazione attiva.

Il ruolo della Provincia, e non solo, in materia ambientale è poi disciplinato dal d. lgs. n. 267/2000. Gli art. 19 ss. del t.u. enti locali fanno riferimento alle Province e gli artt. 22 ss. alle città metropolitane. Ai sensi dell'art. 19 del d. lgs. n. 267/2000 "Spettano alle province le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale". Altrettanto rilevante si presenta, l'art. 20, in ordine ai compiti di programmazione, che, al comma 1, afferma che l'ente intermedio "concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale". Al comma 2 si afferma inoltre che "la provincia, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione delle legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali". A fianco alle competenze della Provincia, il d.lgs. n. 267/2000 affronta quelle delle città metropolitane. Tali livelli di governo sono stati creati dalla l. n. 142/1990 recante "Ordinamento delle autonomie locali", con la quale prese l'avvio il processo di razionalizzazione del sistema dei diversi livelli di governo. La l. n. 142/1990, nel suo testo originario, prevedeva nove aree metropolitane in riferimento ai principali centri urbani, sollevando dei dubbi di costituzionalità in riferimento alla possibile sovrapposizione alle Province delle Città metropolitane, la cui disciplina è stata di conseguenza modificata ad opera della l. n. 265/1999. Il t.u. enti locali disciplina le aree metropolitane al capo III, artt. 22-26. All'art. 24 si afferma che "la regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione nelle seguenti materie: a) pianificazione territoriale; b) piani infrastrutturali e servizi a rete; c) piani di traffico intercomunali; d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico; e) interventi a difesa del suolo e di tutela idrogeologica; f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque; g) smaltimento dei rifiuti; h) grande distribuzione commerciale; i) attività culturali; l) funzioni dei sindaci ai sensi dell'art. 50, c. 7". L'art. 114 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 3/2001, prevede le Città metropolitane come enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni e nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione. La l. n. 131/2002, in attuazione della riforma costituzionale, ha disposto all'art. 2, lett. h), i) ed l), che il governo adegui "i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'art. 114 Cost. fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessati" (h); individui e disciplini "gli organi di governo delle Città metropolitane e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze, anche tenendo conto di quanto stabilito per i Comuni e le Province" (i); definisca "la disciplina dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di insindacabilità alle cariche elettive delle Città metropolitane anche tenendo conto di quanto stabilito in materia per gli amministratori di Comuni e Province" (l). A soddisfare quanto detto fin qui si segnala il d.dl. sulle autonomie locali "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

Dal combinato disposto degli artt. 19 ss. e 22 ss. si può desumere che la maggior parte delle competenze delle Province e delle Città metropolitane nel loro divenire rivesta un ruolo importante in materia ambientale o comunque in materie strettamente connesse con l'ambiente, dimostrando ancora una volta di volere continuare, il legislatore, in quel lento ma inesorabile cammino iniziato con il d.P.R. n. 616/1977 nel processo di ridefinizione delle competenze in materia di protezione dell'ambiente, accrescendo il ruolo delle province, come ente di governo intermedio, nelle sue funzioni di programmazione e di monitoraggio del territorio. La necessità di raggiungere sempre più elevati livelli di efficacia e di efficienza nella gestione concreta dell'ambiente fa sì che vi sia un ripensamento del riparto di competenze tra lo Stato-persona e il sistema delle autonomie territoriali. Lo Stato svolge una funzione di indirizzo e controllo e, se necessario esercita il residuale potere sostitutivo che gli compete; le regioni ricoprono un ruolo determinante nell'attività di programmazione, nonché di indirizzo e controllo nell'ambito del proprio territorio e a cui si aggiungono alcuni poteri autorizzatori; infine, agli enti locali minori spetta una gestione concreta dell'ambiente e quindi di amministrazione attiva, a cui si affianca una rilevante attività di programmazione delle province; ai comuni, in particolare modo, sono affidate le funzioni residuali, ovvero quelle non espressamente previste in capo ad altri soggetti, secondo quanto già contenuto nell'art. 9 l. n. 142/1990, ora art. 13 TUEL, ovvero tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione o il territorio comunale) ora da leggersi in connessione con il nuovo art. 118 Cost. che, pure, attribuisce al comune tutte le funzioni amministrative, ad eccezione di quelle espressamente demandate agli altri livelli di governo, in attuazione dei principi ivi indicati. Al comune, alla sua pianificazione territoriale, alla sua gestione dei servizi pubblici locali (quali acqua, gas, energia, trasporti locali, raccolta rifiuti ecc.) rimane per lo più rimessa l'attuazione concreta delle politiche pubbliche ambientali delle quali costituisce spesso il terminale, anche per la sua attitudine ad interagire direttamente e costantemente con le istanze dei cittadini. Pare opportuno ricordare, infine, che al Comune è stata attribuita dall'art. 25 d. lgs. n. 112/1998 la titolarità di funzioni generali, quali quelle connesse al procedimento "unico" in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, in una logica di semplificazione amministrativa, la cui istruttoria ha per oggetto i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza.

4. La l.r. Lombardia n. 30/2006 introduce un nuovo modello di distribuzione delle competenze in materia di bonifiche di siti inquinati.

In quadro normativo nazionale e sovranazionale così articolato, frammentario e disomogeneo si inserisce la l.r. Lombardia, 27 dicembre 2006 n. 30, "Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale", la quale, all'art. 5, dispone che "sono trasferite ai comuni le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune, concernenti: a) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); b) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'articolo 242, comma 4, del d.lgs. 152/2006; c) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'articolo 242, comma 6, del d.lgs. 152/2006; d) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, nonché l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 7 e 13, del d.lgs. 152/2006; e) l'accettazione della garanzia finanziaria per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi autorizzati, di cui all'articolo 242, comma 7, del d.lgs. 152/2006; f) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'articolo 249 e all'allegato 4 del d.lgs. 152/2006".

La norma, anche per quanto detto fin qui, sarebbe in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. (come sostituito dall'art. 3 l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3), ai sensi del quale lo Stato ha legislazione

esclusiva nella materia della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, in relazione all'art. 242 d.lgs. 152/2006, nella parte in cui attribuisce tali competenze alle Regioni¹⁰. Per tale motivo il T.A.R. Lombardia, Brescia, con l'ordinanza n. 787/2022 sottopone la fattispecie alla Corte costituzionale. Infatti, secondo il giudice di prime cure emerge inequivocabilmente che il Comune non si è limitato ad emanare, in un procedimento di bonifica, un mero ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati, *ex art.* 192 del Codice dell'ambiente, che sarebbe di competenza del Sindaco, ma ha imposto una vera e propria bonifica dell'area, comprensiva anche dell'obbligo di predisporre una successiva analisi del rischio “come previsto dall'art. 242, comma 4, d.lgs. 152/2006, che dovrà tenere conto delle risultanze derivanti dalle analisi poste in essere successivamente alle operazioni di cui al punto precedente”.

In questo modo, la Regione Lombardia ha delegato ai Comuni “le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune”, mentre, a livello nazionale, l'art. 242 d. lgs. n. 152/2006 attribuisce tale potere alle Regioni che lo devono esercitare di concerto con le Province e i Comuni interessati; nello specifico, questi ultimi sono tenuti, ai sensi del precedente art. 198, “ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni”.

Premesso tutto ciò, il T.A.R. Brescia ha ritenuto che l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e le norme statali citate confermassero che i Comuni, nella loro qualità di enti esponenziali della relativa comunità, non fossero titolari, in materia ambientale, di funzioni amministrative proprie – concludendo che il legislatore regionale della Lombardia, nel attribuire ai propri Comuni le funzioni specificate all'art. 5 l.r. n. 30/2006 avesse introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali in violazione della riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con gli artt. 198 e 242 d. lgs. n. 152/2006. Tali disposizioni, nel disciplinare le procedure operative ed amministrative in materia di siti contaminati, assegnano alla Regione il compito di approvare tutti gli atti della procedura, previa convocazione di un'apposita conferenza di servizi; è quindi pregiudicata “la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni - ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. - tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo” (cfr. Corte Cost., 7 ottobre 2021 n. 189).

L'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., nello stabilire che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, fornirebbe, sempre secondo il giudice di prime cure, una chiara e univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali, sicché deve escludersi che il Codice dell'ambiente, nel conferire alle Regioni la relativa competenza, ne abbia anche consentito l'allocazione ad un diverso livello amministrativo. Va esclusa, pertanto, la possibilità di delegare tali funzioni ai Comuni, anche qualora il fenomeno inquinante abbia un rilievo meramente locale.

Depone, in tal senso, anche una lettura combinata con l'art. 118 Cost., il quale prevede, infatti, che in generale “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni”, a meno che le stesse “per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”. In tal modo il legislatore costituzionale ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative, correlato alle esigenze unitarie di esercizio “sovraterritoriale” delle medesime, attraverso la valorizzazione dei predetti canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, quali criteri guida della diversa distribuzione delle competenze.

¹⁰ Sul tema, v. P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 6, 957; ID., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 8; G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 53. Cfr. R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra Stato e Regioni: alcuni punti fermi e troppe questioni aperte*, in questa *Rivista*, 2002, 6, I, 1316.

A supporto della dedotta incompatibilità milita anche la recente Corte cost., 7 ottobre 2021 n. 189, sopra citata, la quale, in omaggio ad un orientamento giurisprudenziale consolidato¹¹, ha ribadito che nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa dello Stato, una discrasia normativa tra la norma statale (che stabilisce un determinato assetto di attribuzione delle funzioni) e la norma regionale (che finisce per alterarne, entro il proprio ambito territoriale, il riparto) giustifica di per sé l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per violazione dell'art. 117, comma 2 lett. s), Cost., che a livello costituzionale ne attribuisce la disciplina al legislatore nazionale.

Quanto fin qui detto, ha portato il T.A.R. Brescia a concludere che, nella materia della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, non possono essere ammesse iniziative del legislatore regionale di regolamentazione, nel proprio ambito territoriale, delle funzioni amministrative che modifichino l'assetto delle competenze come delineato dalla legge statale, ponendosi la relativa normativa quale limite inderogabile anche da parte Regioni (cfr. Corte cost., n. 314/2009 e Id., n. 62 del 2008). Per questi motivi viene sollevata la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 5 l.r. n. 30/06, con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., nella parte in cui attribuisce alle Amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha, con l'art. 242 d.lgs. 152/2006, attribuito esclusivamente alle Regioni.

5. Il modello decisionale a tutela ambientale tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Brevi considerazioni conclusive.

La fattispecie sottoposta al T.A.R. Lombardia, Brescia, si inquadra perfettamente nelle tradizionali dinamiche dell'ordinamento nazionale e nei rapporti tra le competenze normative statali e quelle regionali, imbattendosi così, ancora una volta, nei noti dubbi interpretativi che scaturiscono dall'art. 117 Cost. più volte citato, che ha separato la materia della tutela ambientale dalle altre materie ad essa connesse, attribuendo la prima alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s)) e le seconde alla legislazione concorrente Stato-Regioni (art. 117, comma 3) o alla potestà esclusiva residuale delle Regioni (art. 117, comma 4)¹².

Prima della riforma ad opera della l. cost. n. 3/2001, la Corte costituzionale aveva ripetutamente sostenuto la nota trasversalità della materia ambientale¹³, affermando la competenza legislativa

¹¹ Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia ambientale dopo la riforma del Titolo V, v. A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La tutela multilivello dell'ambiente*, a cura di, F. GABRIELE - A.M. NICO, Bari, 2005; M. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in D. DE CAROLIS - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Milano, 2006; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007.

Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale ondivaga nell'inquadramento dei rapporti tra le competenze legislative statali e le competenze legislative regionali in materia ambientale, v., da ultimo, M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, cit., 157, e dottrina e giurisprudenza ivi citata.

¹² Sull'importanza del tema, da ultimo, v. M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? Una risposta agli scritti di Amorth*, in *Dir. amm.*, 2021, 2, 313, la quale afferma che “la produzione di Amorth relativa alle Regioni e agli enti locali, ma anche allo Stato, è ricca di riflessioni che offrono suggerimenti per ragionare sul tema e, al contempo, dimostrano un interesse per questioni oggi meno frequentate dagli studiosi del diritto amministrativo, su cui invece è importante tornare a riflettere anche alla luce degli avvenimenti più recenti. La pandemia che stiamo vivendo e la rinascita che si auspica caratterizzerà il futuro prossimo evidenziano, infatti, l'importanza di una attenta rimediazione sul tema delle autonomie locali non solo da punto di vista della collocazione e della distribuzione delle competenze legislative nel quadro costituzionale, ma soprattutto quanto all'organizzazione, alla distribuzione e al coordinamento delle attività, nonché quanto ai rapporti di collaborazione con i soggetti privati per la miglior realizzazione della cura degli interessi pubblici e la risoluzione dei conflitti sociali che inevitabilmente ogni trasformazione porta con sé”.

¹³ Sulla complessità della pianificazione del territorio, in tutte le sue declinazioni, tra politica e amministrazione, si rinvia a P. MARZARO, *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 2, 190 ss.; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo del suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015, *passim*; P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012, *passim*; ID., *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 2, 236 ss.; G. MANFREDI, *VIA e VAS nel Codice dell'Ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, I, 63 ss.; G. IACOVONE, *Accordo di programma e tutela*

concorrente Stato-Regioni e, di conseguenza, la pluralità soggettiva dei legittimati alla protezione ambientale, favorendo in questo modo un'ampia produzione legislativa regionale. La riforma del Titolo V ha modificato completamente tale approccio, attribuendo la materia ambientale alla legislazione esclusiva dello Stato che doveva, tuttavia, convivere con una serie di materie connesse all'ambiente, ma attribuite alla competenza legislativa concorrente. Per questo motivo, anche dopo il 2001, la Corte costituzionale ha continuato a sostenere il ruolo delle regioni in materia ambientale, come ampiamente dimostrato con la nota sentenza n. 407/2002, alla quale hanno fatto seguito numerose pronunce con le quali si ammette che le regioni, nel disciplinare le materie a legislazione concorrente, possano anche spingersi a forme di tutela dell'ambiente, purché tali disposizioni non si pongano in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. Pertanto, in altri termini, secondo un tradizionale *iter* argomentativo della Corte costituzionale, l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., non avrebbe introdotto un impedimento per le Regioni a legiferare nella materia *de qua*, ma, invero, un divieto ad approvare norme di protezione ambientale in contrasto con quelle nazionali. Pare opportuno sottolineare che, nel caso specifico dei procedimenti di bonifica di cui si tratta, la Conferenza unificata Stato-Regioni aveva contestato, in sede di parere sul progetto iniziale del Codice dell'ambiente, l'attribuzione alle Regioni della potestà autorizzatoria in materia di bonifiche, in luogo dei Comuni, ravvisando in tale riparto delle competenze decisorie un "assoluto contrasto con il principio di sussidiarietà dell'azione amministrativa". Tuttavia, in dottrina¹⁴ si è osservato che l'art. 118 Cost., al quale fa riferimento il medesimo parere, ammetterebbe una diversa allocazione delle competenze, rispetto alla generale preferenza nei confronti dei comuni, in ragione di esigenze dimensionali dell'intervento e della necessaria differenziazione delle funzioni, sottolineando, altresì, come pare difficile negare che nella stragrande maggioranza dei casi di contaminazione dei suoli e delle acque ricorra tale dimensione fattuale e giudica. Detto ciò, la medesima dottrina sostiene che l'attribuzione statale di una potestà amministrativa alle Regioni non precluda affatto la successiva delega regionale al sistema degli enti locali.

Fatta tale promessa, si tratta di chiarire quale sia il limite oltre il quale la Regione non possa spingersi, introducendo dei criteri di deroga delle disposizioni regionali rispetto a quelle statali, al fine di sciogliere i molteplici dubbi interpretativi sorti proprio a causa della trasversalità della materia ambientale, con le inevitabili contaminazioni tra la competenza normativa statale e quella regionale, applicando, poi, tali criteri al caso concreto in esame. Qualora si tratti di deroghe regionali comportanti una riduzione di protezione dell'ambiente, pare evidente come tali deroghe debbano essere espressamente previste dalla legislazione statale perché altrimenti si porrebbero in contrasto proprio con la disposizione di tutela a livello statale. Se, di contro, le deroghe regionali vengono disposte al fine di una maggiore protezione dell'ambiente, non si ha una unità di pensiero sull'ammissibilità di tali deroghe. Infatti, secondo un primo orientamento, le disposizioni regionali accrescitive della protezione ambientale non si porrebbero mai in contrasto con le norme nazionali, dando un valore assoluto alla tutela dell'ambiente capace di superare qualche difetto di autorizzazione legislativa dello Stato nei confronti della regione. A questo orientamento se ne oppone un altro, maggiormente sensibile nella ricerca di un equilibrio tra la tutela dell'ambiente e altri interessi costituzionalmente rilevanti, sostenendo, altresì, la valorizzazione della scelta costituzionale dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e quindi sostenendo il divieto di un'assoluta e incondizionata potestà delle regioni nel derogare alla norme statali. In questo 'contenzioso' si è inserita la giurisprudenza non sempre univoca della Corte costituzionale, la quale, se da una parte ha sostenuto l'ammissibilità

dell'ambiente, in questa *Rivista*, 2006, 4-5, II, 189 ss.; S. ANTONIAZZI, *Paesaggio e pianificazione paesaggistica nella disciplina del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 181 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, in B. POZZO - M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, 135; R. FERRARA, *Pianificazione territoriale e tutela ambientale*, in E. FERRARI - N. SAITTA - A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, 2001, 182.

Come sottolineato da R. AGNOLETTI, *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro amm.*, 2018, 1377, "si è pervenuti nel tempo con determinazione ad abbracciare una visione *olistica* dell'ambiente, ossia una visione capace di far emergere l'importanza dei legami tra plurimi elementi che concorrono a comporlo. L'ambiente è, quindi, eletto a sistema, le cui proprietà e i cui valori non possono essere spiegate esclusivamente tramite le sue componenti".

¹⁴ P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., 258.

di norme regionali a maggiore protezione dell'ambiente e a prescindere da una autorizzazione in tale senso da parte del legislatore nazionale, dall'altra ha negato tali deroghe, riaffermando l'esclusività della legislazione in materia di tutela ambientale, ma decidendo caso per caso, non rinvenendo nella Carta costituzionale un criterio guida oggettivo per definire i rapporti tra Stato e regione nella legislazione ambientale¹⁵. Criterio assente, ma necessario per scongiurare una eccessiva e ingiustificata applicazione del principio di sussidiarietà e un eccesso di precauzione¹⁶ e di prevenzione che rischia di essere grave quanto l'assenza stessa dei medesimi principi, anche sulla scorta della esclusione di un valore tiranno all'interno della Costituzione, come sottolineato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 85/2013¹⁷. Mentre, pare sollevare qualche perplessità che un criterio

¹⁵ Per un'ampia ricostruzione del tema, v. S. NESPOR - B. CARAVITA DI TORITTO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di, S. NESPOR - A.L. DE CESARIS, Milano, 2009, 102, 2011, al quale si rinvia per l'ampia casistica citata; S. NESPOR - L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, 152.

¹⁶ Sul principio di precauzione, nell'ampia bibliografia, si rinvia a B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 194, e bibliografia e giurisprudenza ivi citata; A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, *passim*; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018, *passim*; G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 164; M. RENNA, *Le misure amministrative di enforcement del principio di precauzione per la tutela dell'ambiente*, in F. ASTONE (a cura di), *Studi in onore di Romano Tassone*, Napoli, 2017; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., I, 166; P. LOMBARDI, *Piano regionale di tutela delle acque e infrastrutture 'necessarie' sotto la lente del principio di precauzione*, in questa Rivista, 2014, 1, I, 111 ss.; ID., *Precauzione e prevenzione nella pianificazione territoriale: il rischio idrogeologico tra frammentazione e accentramento delle competenze*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Quaderni della Rivista giuridica dell'edilizia, 2014, 2, 129 ss.; L. BUTTI, *L'utilizzo della scienza nel diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 2, 129 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005, *passim*; ID., *Il principio di precauzione*, in M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 413 ss.; ID., *Principio di precauzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 2; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA, (a cura di), *Tutela dell'ambiente*, Torino, 2005, 19; M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario temperamento*, in questa Rivista, 2000, II, 3 ss.; E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela 'sistemica' nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, 83 ss.; V. MOLASCHI, *Livelli di protezione ambientale e tutela precauzionale differenziata: una riflessione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010, 67 ss.; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 60; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e 'qualità' dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 6; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto comunitario e internazionale*, Padova, 2004; A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello per l'ambiente, per l'uomo e per le generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, 1 10.

In giurisprudenza, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013 n. 6520, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Toscana, Sez. II, 20 marzo 2014 n. 107, *ivi*, secondo il quale "l'applicazione del principio di precauzione va temperato con quello di proporzionalità dell'azione amministrativa e non può spingersi fino al punto di escludere la possibilità di realizzare qualsivoglia insediamento produttivo quando gli studi e gli approfondimenti condotti consentono di escludere - nei limiti in cui può giungere la conoscenza scientifica del momento - rischi per la salute delle persone e per l'ambiente, l'invocato principio di precauzione presuppone la dedizione di validi elementi idonei a contrastare ragionevolmente l'insediamento energetico; diversamente si verrebbe a paralizzare ogni utile iniziativa, quale un impianto per la produzione di energia elettrica con fonti rinnovabili sulla base di generiche previsioni di rischio generato dal cosiddetto effetto *Nimby*".

¹⁷ Corte cost., 9 aprile 2013 n. 85, in www.giurcost.org, in cui si afferma che "tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in un rapporto d'integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e in potenziale conflitto tra loro (...). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe 'tiranno' nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo 'fondamentale', contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un 'carattere preminente' del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione, data da questa Corte, dell'ambiente e della salute come 'valori primari' (...) implica una 'rigida' gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come 'primari' dei valori dell'ambiente e della salute significa, pertanto, che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla

guida per inquadrare il rapporto tra la competenza legislativa statale e regionale in materia ambientale sia assente in Costituzione, ma sia presente in una fonte di rango inferiore, all'art. 3-*quinqües*, d. lgs. n. 152/2006¹⁸, in cui si afferma che "le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive qualora lo richiedono situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali". L'art. 3-*quinqües*, evidentemente, di tutta evidenza norma non di rango costituzionale come sarebbe auspicabile, poco aggiunge agli orientamenti ondivaghi della Corte costituzionale e pare mal dirimere il 'contenzioso' tra Stato e regioni in materia di tutela ambientale.

In estrema sintesi, provando a delineare delle considerazioni conclusive anche in riferimento alla vicenda *de qua*, emerge, e la sentenza in esame ne è una ulteriore prova, la problematica della distribuzione tra pubblici poteri delle funzioni sia normative sia amministrative in materia ambientale e questa spinta della sussidiarietà verso il basso, quasi una non condivisibile sussidiarietà ad ogni costo, verso i comuni in particolare, come nel caso in esame, non può che acuire il problema della questione ambientale per diversi motivi, in un quadro normativo complessivo già di per sé problematico come detto fin qui¹⁹. Innanzi tutto perché la maggior parte delle questioni ambientali non è riconducibile a confini strettamente locali, anzi sempre più spesso si spingono verso ambiti persino sovranazionali e internazionali. Il principio di sussidiarietà mostrerebbe in questo modo tutta la propria flessibilità e una buona dose di ambiguità, dovendo lasciare il posto, come sostenuto in modo condivisibile in dottrina²⁰, ai principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione,

sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato, dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo, secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale".

Per un commento della sentenza, si rinvia a V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in www.aic.it; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e 'ragionevole' compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *Federalismi.it*.

Sempre sul caso *Ilva*, in applicazione dei principi europei a tutela dell'ambiente, si rinvia a Corte EDU, Sez. I, 24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e 54264/15). La Corte di Strasburgo ha condannato lo Stato italiano nell'ambito di un procedimento avviato da centottanta ricorrenti i quali denunciavano i danni causati dalle immissioni nocive dello stabilimento di Taranto sull'ambiente circostante e di conseguenza sulla popolazione qui insediata, denunciando, altresì, l'inerzia dello Stato nello scongiurare la lesione dei diritti fondamentali dei cittadini, oltre all'assenza di applicazione di misure interne in grado di impedire tale danno. La Corte ha, innanzi tutto, riconosciuto la violazione del diritto dei ricorrenti ad un ambiente salubre (art. 8 della Convenzione) perché residenti in un'area colpita da un grave inquinamento ambientale, come del resto dimostrato da molteplici studi epidemiologici (da ultimo il Rapporto Arpa 2017 e il Rapporto Sentieri 2018). Tali studi hanno confermato la sussistenza di un nesso di causalità tra le emissioni dell'Ilva, l'inquinamento ambientale e il danno arrecato alla salute dei cittadini residenti nei pressi dello stabilimento. Tuttavia, la Corte ha precisato che non rientrava nelle proprie competenze l'individuazione delle misure necessarie e che lo Stato avrebbe dovuto adottare per ridurre il livello di inquinamento, bensì doveva verificare se le autorità nazionali avessero affrontato la questione con il giusto grado di diligenza e i ricorrenti lamentavano proprio l'assenza di tali misure e non, come nel caso *Smaltini c. Italia*, il mancato riconoscimento da parte dell'autorità giudiziaria interna del nesso causale tra l'attività dell'Ilva e l'elevato livello di inquinamento. La Corte ha, così, accertato la permanenza della situazione di inquinamento ambientale in grado di mettere in pericolo la salute dei ricorrenti e, in generale, dei residenti della zona circostante l'azienda siderurgica, violando lo Stato, con la propria condotta omissiva, gli artt. 8 e 13 della Convenzione.

¹⁸ Sul riparto di competenze legislative in materia ambientale, in relazione all'art. 3 *quinqües*, d. lgs. n. 152/2006, v. D. DE PRETIS, *Il codice dell'ambiente e il riparto delle funzioni tra Stato e regioni*, in M.P. CHITI - R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino, 2009; F. MATTASSOGLIO, *L'allocazione delle funzioni amministrative in materia ambientale: quale spazio per le Regioni?*, *ivi*.

¹⁹ Sulla flessibilità e ambiguità del principio di sussidiarietà, si rinvia a S. GRASSI, *problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, e dottrina *ivi* citata.

²⁰ M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, cit., 167, osserva in modo condivisibile che "il vero problema che affligge la distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale è costituito dalla loro notevole frammentazione e dalla frequente inosservanza, nella loro allocazione, dei principi di omogeneità; e l'inosservanza di tali principi può non solo compromettere l'efficacia delle medesime funzioni, ma pure determinare una violazione dei principi di efficienza e di economicità (...). L'attribuzione dei principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione dovrebbe portare all'attribuzione a un unico soggetto delle funzioni tra loro omogenee e

attribuendo ad un'unica amministrazione funzioni tra loro connesse, omogenee e complementari, contribuendo di certo al perseguimento dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, a loro volta strumentali ai nuovi artt. 9 e 41 Cost., a seguito della l. cost. n. 1/2022²¹. Inoltre, non pare trascurabile che la spinta verso entità locali più prossime ai cittadini possa innescare approcci contrastanti, volti, da una parte, ad assecondare richieste da parte di operatori economici locali, pur a forte impatto ambientale, ovvero, di contro, ad attuare un eccesso di precauzione, grave tanto quanto l'assenza di precauzione, in un'ottica ideologicamente protezionistica del proprio territorio di riferimento, trascurando che vi siano altri interessi, ad esempio quelli occupazionali ed economici del territorio, anche a discapito di una seppur minima riduzione della tutela ambientale²². Basti pensare all'imprescindibile esigenza di realizzare un impianto di gestione dei rifiuti in un determinato territorio comunale in funzione dello smaltimento di rifiuti. Ancora, l'alto tasso di conflittualità, in una materia così trasversale, tra interessi pubblici e interessi privati, dovrebbe spingere verso una cautela nei confronti di un'allocazione delle competenze amministrative, normative e amministrative, qualora le decisioni debbano gestire un elevato grado di discrezionalità per la quale pare più opportuno il livello di governo più elevato. Così come pare debba guidare la distribuzione delle funzioni sulla base della oggettiva ed effettiva capacità tecnico scientifica dell'ente competente in una materia, quella ambientale, fortemente segnata e condizionata dal concetto di rischio e dalle conoscenze tecnologiche che spesso mancano persino a livello regionale, per essere richiesto un livello nazionale, se non persino sovranazionale. E poi, in ultimo, la trasversalità della materia ambientale²³, più volte citata, crea intrecci profondi tra materie differenti che inevitabilmente incide sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni ed escluderebbe un generalizzato ricorso a modelli decisionali in capo alle autonomie locali. Ancora una volta, pertanto, in uno scenario ambiguo ormai ventennale nella delimitazione di confini ontologicamente incerti tra livelli di governo la parola passa alla Corte costituzionale.

ROBERTO LEONARDI

complementari; l'attuazione del principio di omogeneità dovrebbe condurre all'attribuzione di funzioni omogenee allo stesso livello di governo; dall'applicazione dei principi di efficienza e di economicità dovrebbe derivare la soppressione delle funzioni superflue (...). Ciò posto bisogna prendere atto che nel diritto dell'ambiente le competenze amministrative risultano spesso allocate in modo disordinato, puntiforme e disomogeneo, anche e forse soprattutto a causa della disomogeneità ed eccessiva settorializzazione della legislazione ambientale, frutto di continue stratificazioni”.

²¹ Cfr. P. P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel 'tempo della Costituzione'*, in *www.federalismi.it*, 11/2022; F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 4, 779; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione alla ricerca 'nuovi' equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, 2; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41: una riforma opportuna e necessaria?* *ivi*, 2022, 5; D. PORENA, *Anche nell'interesse delle generazioni future'. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, *ivi*, 6/2022.

²² Come sottolineato in dottrina (S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1512), la tutela dell'ambiente diventa un obiettivo sociale di cui non si possono predeterminare i contenuti e l'ambiente è, come ribadito da una giurisprudenza costante della Corte costituzionale (*ex multis*, v. Corte cost., 16 maggio 2019, n. 118, in questa *Rivista*, 2019, 4, I, 880) un bene comune di primaria importanza per la vita economica e sociale. L'ambiente costituisce il risultato di un processo decisionale e di un'assunzione di responsabilità collettiva da adeguare, di volta in volta, alle particolari esigenze degli equilibri che s'intendono conservare, raggiungere o promuovere, senza dimenticare il profilo dei costi, spesso a carico degli operatori economici. Infatti, la scienza e le sue applicazioni, elementi irrinunciabili della discrezionalità tecnica delle decisioni in materia ambientale, spesso consentono di ridurre i rischi insiti in questa materia, ma a costi elevati, che non tutti gli Stati sono nelle condizioni di poter affrontare. Per tale ragione, nei processi decisionali va sempre cercato un punto di equilibrio o, per usare le parole della Corte costituzionale (Corte cost., 7 marzo 2006 n. 116), va sempre ricercato “il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti, da un lato, dalla libertà dell'iniziativa economica dell'imprenditore e, dall'altro lato, dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale e tale punto di sintesi risiede nell'adozione di quegli interventi che impediscono al progresso economico e tecnico di recare danni sproporzionati all'ambiente e alla salute”.

²³ M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 73; R. LOMBARDI, *Il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali: il modello costituzionale e quello emergente dalla legislazione relativa alla procedure energetico-ambientali*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, cit., 85.

Seguono gli *abstracts* in italiano e in inglese predisposti dall'Autore.

La nota commenta l'ordinanza n. 787/2022 del T.A.R. Lombardia, Brescia, che solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Lombardia n. 30/2006, nella parte in cui attribuisce alle Amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha attribuito, con l'art. 242 del d. lgs. n. 152/2006, alle Regioni. Alla luce di tali considerazioni, si sottopone alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 5 della l.r. n. 30/2006, con l'art. 117, c. 2, lett. s), Cost..

The essay deals with ordinance no. 787/2022 of the Lombardy Regional Administrative Court, Brescia, which raises the question of the constitutional legitimacy of art. 5 of the l.r. Lombardy no. 30/2006, in the part in which it assigns administrative functions to the municipal administrations, regarding the remediation of polluted sites, which the state legislature has attributed, with art. 242 of Legislative Decree no. 152/2006, to the Regions. In light of these considerations, the question of constitutional legitimacy concerning the contrast of art. 5 of the l.r. n. 30/2006, with art. 117, c. 2, lett. s), Cost.