



**GRUPPO
di PISA**

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 2

Fascicolo speciale monografico

A cura di

Antonello LO CALZO

Giuliano SERGES

Cecilia SICCARDI

**«Autonomie territoriali
e forme di differenziazione.
Ordinamenti a confronto»**

in memoria di

PAOLO CARROZZA



La Rivista / Quaderno n° 2
Fascicolo speciale monografico

A cura di

Antonello LO CALZO
Giuliano SERGES
Cecilia SICCARDI

**Autonomie territoriali e forme di differenziazione.
Ordinamenti a confronto**

Atti del Seminario telematico di Milano – 12 giugno 2020

in memoria di
Paolo Carrozza

Contributi di:

N.P. Alessi, L. Baamonde Gómez, L. Bartolucci, S. Benvenuti, D. Calabria, D. Camoni, C. Carnero Jiménez, M. D'Amico, L. Del Corona, L. Dell'Atti, M. De Nes, A. Di Chiara, A. Dirri, A. Dueñas Castrillo, N. Fiano, I. Forgione, A. Formisano, S. Gherardi, M.C. Girardi, M. Iacometti, A. Kehrer, A.G. Lanzafame, G. Lauri, A. Lauro, N. Lefkopoulou, G. Marra, C. Martinelli, A. McHarg, M. Monti, L. Pasqui, O. Pfersmann, G. Rivosecchi, R. Romboli, P. Rossi, C. Saloi, F. Severa, K.-P. Sommermann, S. Soriano Moreno, F. Spagnoli, R. Tarchi, J. Urías, A. Vernata, P. Villaschi, L. Violini, D. Zanoni.

Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2020/3 della Rivista «Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale»

Atti del Seminario telematico del 12 giugno 2020 su “Autonomie e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto” – Università degli Studi di Milano

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista

Fascicolo non definitivo, in corso di composizione

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D’Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Giacomo D’Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Federica Grandi (*“Sapienza” Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università di Pisa*), Rossana Caridà (*Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*“Sapienza” Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*“Sapienza” Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli “Parthenope”*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Valentina Pupo (*Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Giuliano Serges (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



GRUPPO di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 2

Nota dei curatori

Antonello LO CALZO, Giuliano SERGES, Cecilia SICCARDI 1

Presentazione

Marilisa D'AMICO 5

Ricordo del prof. Paolo Carrozza

Roberto ROMBOLI, *In ricordo di Paolo* 9

PRIMA SESSIONE

Relazione introduttiva

Rolando TARCHI, *(IN ATTESA DI INVIO)*

https://www.gruppodipisa.it/images/audio/SeminarioMilano2020_audio_mattina.m4a xx

Relazioni

Aileen MCHARG, *The model of territorial decentralisation in the United Kingdom* 21

Joaquín URÍAS, *La transformación del sistema español de distribución territorial del poder: una valoración* 45

Otto PFERSMANN,

https://www.gruppodipisa.it/images/audio/SeminarioMilano2020_audio_mattina.m4a xx

Karl-Peter SOMMERMANN,

https://www.gruppodipisa.it/images/audio/SeminarioMilano2020_audio_mattina.m4a xx

Relazione conclusiva

Lorenza VIOLINI, *Esperienze di regionalismo differenziato:*

un raffronto tra ordinamenti nazionali 63

SECONDA SESSIONE

PARTE I

AUTONOMIE TERRITORIALI, CITTÀ E AREE VASTE: PROFILI GENERALI

SEZIONE I

I PROCESSI DI DIFFERENZIAZIONE DELL' AUTONOMIA

Nicolò Paolo ALESSI, <i>La disciplina della forma di governo delle Regioni quale contenuto eventuale della cultura dell'autonomia</i>	81
Daniele CAMONI, <i>Il caleidoscopio del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna</i>	95
Carlos CARNERO JIMÉNEZ, <i>Descentralización territorial y asimetría constitucional</i>	109
Aniello FORMISANO, <i>Specialità e differenziazione: verso il superamento del modello dualista?</i>	125
Giuseppe LAURI, "Compromessi apocrifi"? <i>Per una lettura schmittiana del regionalismo differenziato</i>	141
Philipp ROSSI, <i>Il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione: alcune questioni aperte</i>	153
Andrea VERNATA, <i>E pluribus plures? Il regionalismo tra fare, raffazzonare e disfare</i>	169
Pietro VILLASCHI, <i>Dalla Spagna all'Italia: spunti di riflessione sul ruolo del Parlamento nel procedimento di attuazione del c.d. regionalismo differenziato</i>	181
Simone BENVENUTI, <i>La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: Da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?</i>	197

SEZIONE II

CITTÀ E AREE VASTE

Ilde FORGIONE, <i>Le città metropolitane nel sistema nazionale ed europeo: evoluzione e tratti di differenziazione interna</i>	217
Agatino Giuseppe LANZAFAME, <i>L'autonomia metropolitana. Ragioni di differenziazione e questioni di uguaglianza</i>	231
Francesco SEVERA, <i>Centro e periferia: la partecipazione alla funzione legislativa come elemento di unificazione</i>	251
Davide ZANONI, <i>Pensare la Città metropolitana come «città globale». Verso un nuovo modello di governance territoriale e di società civile trans-nazionale?</i>	265

Relazione del coordinatore

Miryam IACOMETTI, <i>Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti compositi? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia</i>	279
---	-----

PARTE II

AUTONOMIE TERRITORIALI E INTEGRAZIONE EUROPEA

SEZIONE I

AUTONOMIE TERRITORIALI E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Leonardo PASQUI, <i>Il rapporto istituzione-territorio, oltre le competenze, tra Unione Europea e globalizzazione</i>	301
Federico SPAGNOLI, <i>L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato</i>	315

SEZIONE II

ESPERIENZE COMPARATE DI DECENTRALIZZAZIONE

Daniele CALABRIA, <i>L'autonomia differenziata iberica come modello. Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano</i>	333
Luca DELL'ATTI, <i>Devolution e regionalismo. Considerazioni comparative su due assetti di differenziazione territoriale in divenire</i>	351
Adriano DIRRI, <i>Asimmetria costituzionale e pluralismo identitario negli stati federali multinazionali: le (diverse) asimmetrie di Etiopia, Iraq, India</i>	365
Andrea KEHRER, <i>Regionalismo differenziato ed enti locali</i>	387
Matteo MONTI, <i>Il diritto storico-forale delle comunità autonome basche: la "storia" come legittimazione politica e fondamento giuridico dell'asimmetria</i>	401
Silvia SORIANO MORENO, <i>La ruptura de la negociación política y competencial como causa del agotamiento del modelo territorial español</i>	417

SEZIONE III

AUTONOMIE TERRITORIALI E PARTITI POLITICI

Andrés Iván DUEÑAS CASTRILLO, <i>La introducción de las primarias en los partidos políticos en el ámbito de las Comunidades Autónomas y su comparación con las Regiones italianas</i>	435
Alessandro LAURO, <i>Regionalismo differenziato e "forma-partito": direttrici costituzionali ed esperienze estere</i>	447

Relazione del coordinatore

Claudio MARTINELLI, <i>Territorial asymmetries in the comparative landscape and the UK devolution process</i>	461
---	-----

PARTE III

LA DECENTRALIZZAZIONE TERRITORIALE NELLE “CRISI”

SEZIONE I

LA DECENTRALIZZAZIONE DAVANTI AI GIUDICI

Laura BAAMONDE GOMÉZ, <i>Descentralización territorial e integración del órgano de Justicia constitucional: el caso español a la luz de la doctrina italiana</i>	481
Nannerel FIANO, <i>La competenza legislativa in materia penale tra regionalismo italiano e federalismo tedesco</i>	497
Samuele GHERARDI, <i>La dichiarazione di incostituzionalità delle “risoluzioni” del Parlamento catalano: un’evoluzione da parte del Tribunal Constitucional dopo il referendum del 1 ottobre 2017?</i>	509
Maria Chiara GIRARDI, <i>I conflitti territoriali attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale</i>	525
Nefeli LEFKOPOULOU, <i>L’analyse contextuelle du juge constitutionnel dans les conflits territoriaux: etude de contentieux constitutionnel comparé</i>	543

SEZIONE II

AUTONOMIE TERRITORIALI E PROFILI ECONOMICO-FINANZIARI

Luca BARTOLUCCI, <i>L’impatto del regionalismo differenziato sui conti pubblici</i>	559
Matteo DE NES, <i>Perequazione e dissesto finanziario nei comuni dopo la Grande Recessione</i> ...	579
Alberto DI CHIARA, <i>L’assegnazione delle risorse finanziarie nel regionalismo differenziato italiano: una prospettiva comparata tra Regno Unito e Spagna</i>	593

SEZIONE III

AUTONOMIE TERRITORIALI, AMBIENTE E SALUTE

Lavinia DEL CORONA, <i>La tutela dell’ambiente tra accentramento e decentramento della funzione legislativa</i>	613
Giuditta MARRA, <i>Regionalismo e ambiente</i>	627
Carlo SALOI, <i>I rapporti tra Stato ed autonomie nella crisi da Coronavirus</i>	639

Relazione del coordinatore

Guido RIVOSECCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle “crisi” e l’incerta
sorte delle autonomie costituzionalmente garantite* 651

Informazioni sui Curatori e sugli Autori..... 673



GIORNATA DI STUDI IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA
AUTONOMIE TERRITORIALI E FORME DI DIFFERENZIAZIONE
ORDINAMENTI A CONFRONTO

LA TUTELA DELL'AMBIENTE TRA ACCENTRAMENTO E DECENTRAMENTO DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA

LAVINIA DEL CORONA*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale. – 2.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale. – 3. Il riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale: quale incidenza sul riparto di competenze tra centro e periferie? – 3.1. I progetti di riforma dell'art. 9 Cost.: le possibili ricadute sulle regole di riparto. – 4. Uno sguardo alle esperienze europee. – 5. La tutela dell'ambiente e il c.d. "regionalismo differenziato". – 6. Una prospettiva di riforma.

1. Introduzione

Il tema del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia ambientale è stato per decenni al centro del dibattito dottrinale e si presenta tutt'oggi assai problematico.

Con il presente contributo si intende approfondire tale tema sotto un profilo particolare, ossia chiedendosi se, e in che modo, il riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto possa incidere sul riparto di competenze, anche alla luce dell'esperienza di altri Stati europei nelle cui carte costituzionali la tutela dell'ambiente è espressamente qualificata come dovere dello Stato.

* Dottoressa di ricerca in diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

2. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale

La tutela dell'ambiente è una materia che coinvolge inevitabilmente un elevato numero di ambiti e rispetto a cui è fisiologico che non sia semplice giungere a una precisa definizione delle sfere di competenza. Tale difficoltà di partenza è stata peraltro ulteriormente aggravata nel nostro ordinamento da un testo costituzionale non del tutto chiaro e sistematico sul punto.

Problematico è stato anzitutto il fatto che originariamente nell'art. 117 Cost., e nell'intero testo costituzionale, mancasse completamente un riferimento all'ambiente.

L'opera di dottrina e giurisprudenza ha però consentito il progressivo consolidarsi, a partire dagli anni '70, da quando cioè le esigenze di tutela dell'ambiente hanno iniziato a farsi sentire con più forza, di alcuni principi chiave in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale.

Tale opera ricostruttiva è stata tuttavia stravolta dalla riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001¹, che, ben lungi dall'incrementare la chiarezza delle regole di riparto in materia di tutela dell'ambiente, ha piuttosto aperto un vero e proprio conflitto istituzionale sul tema, sfociato nell'istaurazione di centinaia di giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Vista, quindi, la complessità dei passaggi che hanno portato all'attuale quadro normativo pare utile procedere a una, seppur sintetica, ricostruzione dalla giurisprudenza costituzionale e dei principi succedutisi sul tema nel corso degli anni, prima e dopo la riforma costituzionale del 2001.

2.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale

La mancanza nel testo costituzionale di un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente non ha impedito alla Corte costituzionale di occuparsi di questioni inerenti al riparto di competenze legislative in tale materia. Anzi, può dirsi che il sistema complessivo di governo dell'ambiente progressivamente affermatosi prima del 2001 sia stato in gran parte frutto dell'attenta e faticosa opera della giurisprudenza costituzionale. La Corte ha in particolare avuto un ruolo fondamentale nell'individuazione delle disposizioni costituzionali cui poter ancorare il riconoscimento di una rilevanza costituzionale del bene ambiente, oltre che nella ricostruzione di una serie di principi sulla cui base operare il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale².

Proprio rispetto alla materia ambientale è emersa in maniera particolarmente evidente la straordinaria capacità del testo costituzionale di far fronte ad esigenze e

¹ L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3.

² Per un approfondimento si veda M. BELLOCCI-P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, in www.cortecostituzionale.it, aprile 2009; R. NEVOLA, *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, in www.cortecostituzionale.it, 2015.

problemi nuovi, che non erano esistenti al tempo della sua nascita. In particolare, la centrale rilevanza rivestita nella Costituzione dal principio personalista e dal principio di solidarietà ha consentito alla Corte costituzionale di giungere progressivamente al riconoscimento dell'ambiente come "valore costituzionalmente garantito e protetto". Si è partiti anzitutto con il riconoscimento di un diritto all'ambiente salubre come diritto intimamente connesso al diritto alla salute³, per poi giungere, in tempi più recenti, a una concezione sempre meno antropocentrica del valore ambiente, come bene da tutelarsi di per sé⁴.

Quanto al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale la Corte ha anzitutto fatto conseguire al riconoscimento dell'ambiente come "valore costituzionale" la possibilità di considerare la tutela dell'ambiente come "materia" solo in senso atecnico, in quanto in realtà interesse "trasversale", collegato in modo funzionale a molte altre materie di cui all'art. 117 Cost.

In secondo luogo, la Corte costituzionale ha progressivamente elaborato un modello di riparto di competenze implicante la presenza di una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente, sebbene non espressamente prevista nel testo costituzionale. Le Regioni erano infatti dalla Corte considerate titolari di una competenza "diretta" in materia di tutela dell'ambiente, da esercitarsi però nel rispetto dei principi fondamentali e degli standard minimi di tutela fissati a livello statale: si trattava dunque di una interpretazione che ben teneva conto delle due esigenze – di accentramento e decentramento – sempre ed inevitabilmente presenti nel governo dell'ambiente⁵.

Suddetto equilibrio, tra esigenze di uniformità della disciplina – dunque di accentramento – e di differenziazione in relazione alle esigenze proprie dei diversi contesti territoriali – ossia di decentramento – è stato messo fortemente in discussione dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. La riforma del Titolo V della Costituzione ha infatti comportato l'inserimento nel testo del nuovo art. 117 Cost., al comma secondo, lettera s, della previsione secondo cui la «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*» è materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Qualsiasi tipo di competenza legislativa regionale in materia di tutela dell'ambiente è stata quindi completamente esclusa dalla lettera del nuovo art. 117 Cost., a favore di un totale accentramento della funzione legislativa e a completo discapito di qualsiasi esigenza di decentramento.

³ In tal senso Corte cost. 11 dicembre 1974 n. 274; Corte cost. 28 maggio 1987 n. 210; Corte cost. 16 marzo 1990 n. 127.

⁴ M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in www.federalismi.it, 2006, 46, osserva che «*nelle pronunce più recenti, dove la rilevanza costituzionale della tutela dell'ambiente come valore fondamentale dell'ordinamento viene richiamata come dato ormai quasi scontato, la Corte mostra di aver maturato una concezione pienamente corretta e moderna dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica, abbandonando definitivamente le logiche tradizionali della ricostruzione della rilevanza dell'ambiente in termini di situazioni giuridiche soggettive e ancorando, invece, la pluralità degli interessi connessi con gli equilibri ambientali al tessuto dei valori che contraddistinguono l'assetto costituzionale*».

⁵ M. CECCHETTI, *La materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in www.federalismi.it, 2008, 3.

Tuttavia, nei primi anni di applicazione della riforma vi è stata una prima fase connotata da forte continuità con il passato. La Corte costituzionale ha continuato a riconoscere margini per interventi legislativi regionali a tutela dell'ambiente, mantenendo salda l'idea, già affermata prima del 2001, per cui la tutela dell'ambiente non potesse considerarsi una materia in senso proprio, ma piuttosto un interesse, o materia, "trasversale", coinvolgente competenze diverse, tra cui anche quelle regionali. Molte infatti erano, e sono tutt'ora, le materie attribuite alla competenza concorrente delle Regioni che risultavano necessariamente contigue alla tutela dell'ambiente – quali la tutela della salute, i trasporti, e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali – o, addirittura, sovrapponibili e difficilmente distinguibili dalla stessa – si pensi ad esempio al governo del territorio.

Alle Regioni era riconosciuta la possibilità di apprestare una disciplina di dettaglio e attuativa della disciplina statale a tutela dell'ambiente, e, a partire dalla sentenza n. 407 del 2002⁶, finanche di derogare a tale disciplina mediante la fissazione di standard di tutela più elevati e rigorosi.

Continuava dunque, nonostante la riforma, a spettare allo Stato la definizione dei livelli minimi di tutela da garantirsi sull'intero territorio nazionale e alle Regioni la possibilità di apprestare, in via sussidiaria, una tutela più rigorosa a livello locale.

La potestà legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente risultava in tal modo fondata su di un titolo di legittimazione molto simile a quello di cui all'art. 117 Cost., secondo comma, lett. m, che prevede che spetti in via esclusiva allo Stato la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*», e attribuisce così ad esso una competenza esclusiva in una materia trasversale che si interseca con molte competenze legislative delle Regioni, comportando l'obbligo per queste ultime di rispettare livelli minimi di tutela previsti a livello statale.

La potestà legislativa regionale oscillava invece tra l'essere fondata su di un titolo di legittimazione "diretta" – in tal senso propendevano le considerazioni della Corte costituzionale circa la possibilità per le Regioni di derogare *in melius* agli standard di tutela statali – e il fondarsi solo su di un titolo di legittimazione "indiretta", in quanto esercitabile esclusivamente per la cura di interessi funzionalmente collegati ma diversi da quelli propriamente ambientali.

Tale prima lettura del nuovo art. 117 Cost. è stata però poi superata dalla Corte costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 378 del 2007, è tornata sui propri passi, abbandonando la consolidata idea per cui la tutela dell'ambiente sarebbe una materia solo in senso atecnico, riconoscendo la perfetta compatibilità tra la configurazione della tutela dell'ambiente come valore costituzionale e il suo essere al contempo una materia in senso proprio.

La logica conseguenza di tale *revirement* è stato l'annullarsi degli spazi per una competenza "diretta" delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente. In tal senso si

⁶ Si vedano anche, *ex multis*, le sentenze Corte cost. 20 dicembre 2002 n. 536; Corte cost. 24 giugno 2003 n. 222; Corte cost. 29 gennaio 2005 n. 62; Corte cost. 18 marzo 2005 n. 108; Corte cost. 31 maggio 2005 n. 214; Corte cost. 5 maggio 2006 n. 182.

sono poste le pronunce in cui la Corte costituzionale ha concluso che le Regioni «*non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato*»⁷, facendo cioè riferimento a un generale divieto di deroga – sia *in peius* che *in melius* – e configurando così la competenza statale quale limite invalicabile per le Regioni.

Allo stesso tempo, però, in altre decisioni il riconoscimento della tutela dell’ambiente come materia in senso proprio non ha impedito che si continuasse a riconoscere la sussistenza di un potere delle Regioni di adottare norme di tutela dell’ambiente di maggior rigore⁸. Sono casi in cui la Corte ha tuttavia chiaramente escluso che possa configurarsi una competenza regionale “diretta” in materia di tutela dell’ambiente⁹. Laddove quindi l’esistenza di un potere regionale di derogare *in melius* è stata confermata, il titolo di legittimazione di tale potere è stato rinvenuto in una competenza “indiretta”, ossia nella cura di interessi inerenti a materie di competenza regionale diverse ma collegate a quella della tutela ambientale.

Si tratta di un modello di riparto che non pare spiccare per chiarezza¹⁰ e logicità, a prescindere dalla lettura – più o meno elastica – data all’art. 117, comma 2, lett. s, Cost.

Da un lato, infatti, l’impostazione che riconosce spazi per una competenza “indiretta” delle Regioni ad intervenire derogando *in melius* alla disciplina statale a tutela dell’ambiente pare intrinsecamente contraddittoria: non si comprende infatti come due discipline legislative – statale e regionale – aventi medesimo oggetto – ossia la determinazione dei livelli minimi di tutela dell’ambiente – possano fondarsi contemporaneamente su titoli di legittimazione concernenti materie diverse¹¹.

D’altro lato, l’orientamento, prevalente negli ultimi anni¹², per cui non sussisterebbe alcuna competenza legislativa regionale in materia di tutela dell’ambiente trascura completamente le esigenze di decentramento e di adattamento dell’azione di tutela alle peculiarità locali, oltre che rendere non facilmente coordinabile la previsione di cui all’art. 117, comma 2, lett. s, Cost., con la disciplina di cui al comma 3 del medesimo articolo che, come si è detto sopra, attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni molte materie strettamente correlate alla tutela dell’ambiente.

⁷ Così le sentenze Corte cost. 14 novembre 2007 n. 378, al par. 4 del Considerato in diritto, e Corte cost. 14 marzo 2008 n. 62, al par. 7 del Considerato in diritto.

⁸ Così le sentenze Corte cost. 18 aprile 2008 n. 104; Corte cost. 25 novembre 2008 n. 387; Corte cost. 23 gennaio 2009 n. 12; Corte cost. 22 luglio 2009 n. 225; Corte cost. 29 ottobre 2009 n. 272; Corte cost. 4 dicembre 2009 n. 315; Corte cost. 11 febbraio 2011 n. 44; Corte cost. 21 aprile 2011 n. 151; Corte cost. 15 giugno 2011 n. 187; Corte cost. 26 novembre 2010 n. 341; Corte cost. 6 luglio 2012 n. 171; Corte cost. 19 dicembre 2012 n. 288 del 2012; Corte cost. 16 luglio 2014 n. 199.

⁹ Su tale oscillazione giurisprudenziale P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in www.federalismi.it, 20/2020.

¹⁰ In tal senso D. BANDOLINI-M. MICHELESSI, *Il processo di decentramento delle funzioni in materia ambientale*, in *Ist. fed.*, 2001, V, 956.

¹¹ Sul punto M. CECCHETTI, *La materia*, cit., 12 ss. e 24.

¹² S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2007, III, 28.

3. Il riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale: quale incidenza sul riparto di competenze tra centro e periferie?

Si vuole qui analizzare se ed in che modo la rilevanza costituzionale che in un certo ordinamento è riconosciuta alla tutela dell'ambiente possa incidere sul riparto delle competenze legislative in tale materia.

A riguardo è interessante anzitutto ricordare che l'elevazione di determinati beni al rango di "beni fondamentali" determina normalmente un'attrazione degli stessi nell'ambito delle competenze dello Stato centrale. È stato in tal senso osservato come negli stati federali i beni fondamentali, quali i diritti e i beni pubblici, in quanto progressivamente attribuiti alla competenza delle federazioni, abbiano avuto centrale rilievo nel processo di unificazione¹³.

La forza motrice di tale processo risiede principalmente nel principio di uguaglianza, che si oppone a un sistema in cui nell'ambito della medesima nazione i diritti e i beni fondamentali siano garantiti in modo diseguale.

Generalmente dunque i diritti fondamentali non sono attribuiti alla competenza esclusiva delle Regioni o dei singoli Stati federati, essendo, per imprescindibili esigenze di uguaglianza, necessaria un'azione centrale che garantisca un livello minimo di tutela sull'intero territorio nazionale.

Il progressivo emergere nel nostro ordinamento dell'ambiente come "valore costituzionalmente protetto" potrebbe allora considerarsi alla base della spinta accentratrice che ha caratterizzato, rispetto alla tutela dell'ambiente, la riforma del Titolo V.

Se infatti l'ambiente è un valore costituzionale da tutelarsi, il principio di uguaglianza non può che richiedere che la tutela di tale valore sia omogenea sull'intero territorio nazionale.

Bisogna inoltre considerare che in materia ambientale un certo margine di centralizzazione è essenziale anche perché sia garantita l'efficacia stessa dell'azione di tutela. Posto, infatti, che molti dei problemi ambientali hanno cause non localmente circoscritte, una rigida politica di tutela dell'ambiente a livello locale potrebbe risultare del tutto o in gran parte inefficace se non attuata anche a livello nazionale, o addirittura transnazionale. A ciò si aggiungono, inoltre, i possibili episodi di *dumping* ambientale, ossia la possibilità che i governi più attenti alla tutela dell'ambiente si trovino svantaggiati dal punto di vista competitivo.

Si tratta di un'esigenza di unitarietà dell'azione e omogeneità della disciplina sentita peraltro non solo a livello nazionale ma anche internazionale. La politica ambientale dell'Unione Europea, ad esempio, si basa proprio sulla fissazione da parte delle istituzioni europee dei livelli minimi di tutela da garantirsi in tutti gli Stati membri.

Con l'introduzione nel testo dell'art. 117 Cost. della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le materie di competenza esclusiva statale il legislatore costituzionale del 2001 ha tuttavia effettuato una scelta piuttosto drastica, volta a garantire, non tanto l'"omogeneità" della disciplina legislativa a tutela dell'ambiente,

¹³ Sul tema A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le regioni*, 2018, I, 18.

ma piuttosto l'“identità” di essa sull'intero territorio nazionale. Si è infatti riservato allo Stato non solo il potere di fissare i livelli minimi di tutela da garantirsi, ma *in toto* quello di legiferare in materia di tutela dell'ambiente.

Si tratta di una riforma implicante a ben vedere un livello di accentramento che mal si concilia con una serie di principi unionali in materia di governo dell'ambiente.

Il Trattato sull'Unione europea pone lo sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente e la solidarietà tra le generazioni tra gli obiettivi dell'Unione (art. 3) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione prevede una competenza concorrente dell'Unione europea in materia di ambiente, afferma il fondamentale principio di integrazione – secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione (art. 11) –, richiama il principio di sussidiarietà, che, ai sensi dell'art. 5 TUE è principio fondamentale per l'attuazione delle politiche nazionali in materia ambientale e riconosce la possibilità per gli Stati membri di introdurre un livello di tutela maggiore rispetto a quella prescritta a livello europeo.

È quindi un sistema di governo dell'ambiente fondato sulla cooperazione tra centro e periferia: si prevede la fissazione di una disciplina comune a livello centrale, ma anche la possibilità per gli Stati membri di attuare tale disciplina e integrarla introducendo disposizioni più rigorose. In base al principio di integrazione la tutela dell'ambiente si pone inoltre come obiettivo trasversale, da perseguirsi in ogni politica dell'Unione.

Molti Stati membri seguono uno schema analogo, per cui le esigenze di accentramento sicuramente presenti in materia ambientale sono prese in debita considerazione ma non precludono che certi margini per un decentramento delle competenze in materia di tutela dell'ambiente siano riconosciuti.

Nel nostro ordinamento nulla osterebbe all'adozione di soluzioni di tal tipo, ad esempio tramite la collocazione dell'ambiente tra le materie a competenza concorrente: il principio di uguaglianza, pur spingendo a un accentramento delle competenze relative a materie attinenti a diritti e beni fondamentali, non preclude infatti qualsiasi tipo di differenziazione. Basti a riguardo pensare a come molte materie attinenti a diritti fondamentali – quale il diritto alla salute – siano attribuite dallo stesso art. 117 Cost. alla competenza concorrente delle Regioni.

In particolare, se è vero da un lato che esigenze di equità nel godimento di diritti e beni fondamentali si pongono certamente come limite al decentramento, nel senso di ostare a modifiche *in peius* della disciplina fissata a livello centrale – l'uguaglianza nel godimento di diritti fondamentali è in tal senso garantita dall'art. 117 Cost. laddove, al suo comma 2, lett. m, prevede che la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» sia riservata alla competenza esclusiva statale –, ben più arduo è però, d'altro lato, argomentare che tali esigenze impediscano anche l'introduzione a livello regionale di disposizioni di maggior tutela. Anzi, si potrebbe sostenere che sia proprio il principio di uguaglianza, ove inteso in senso sostanziale, a richiedere una certa adattabilità della disciplina alle peculiari esigenze esistenti a livello locale.

Il fatto che i problemi ambientali possano presentarsi con intensità diverse da Regione a Regione, per motivi legati, ad esempio, alla diversa morfologia, collocazione geografica e al diverso livello di urbanizzazione, ben potrebbe dunque giustificare, anche rispetto al principio di uguaglianza, deroghe alla disciplina statale – purché certi livelli minimi di tutela siano rispettati sull'intero territorio nazionale.

3.1. I progetti di riforma dell'art. 9 Cost.: le possibili ricadute sulle regole di riparto

Sono attualmente sottoposti in Senato all'esame della Commissione affari costituzionali una serie di progetti di revisione costituzionale che in vario modo si propongono di introdurre nel testo dell'art. 9 Cost. un riferimento esplicito all'ambiente.

Sull'opportunità di una riforma di tal tipo la dottrina non si presenta ancora del tutto unanime.

Vi è chi ritiene che l'introduzione nel testo costituzionale di un riferimento espresso all'ambiente come valore costituzionale sarebbe del tutto inutile, in quanto non determinerebbe alcun incremento in termini di tutela, ma si limiterebbe a «*consolidare risultati interpretativi ed applicativi già presenti nell'ordinamento ed elaborati dalla legislazione e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale*»¹⁴. Già da tempo infatti la Corte costituzionale ha riconosciuto l'ambiente come valore costituzionalmente protetto, sulla scorta di una lettura sistematica del testo costituzionale e alla luce delle esigenze di tutela emerse nei decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione.

Altra parte della dottrina¹⁵ sarebbe invece favorevole all'introduzione nel testo costituzionale di previsioni su cui la tutela dell'ambiente possa finalmente trovare solido ancoraggio. Si ritiene a riguardo che l'espresso riferimento alla tutela dell'ambiente introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 non costituisca una garanzia sufficiente: nell'articolo infatti la tutela dell'ambiente è qualificata solo come “materia” e non come oggetto di un dovere di tutela, né tantomeno come diritto. Inoltre, l'auspicata modifica adeguerebbe il testo costituzionale al contesto europeo in cui sono ormai molti gli Stati che vantano nelle proprie carte costituzionali di un espresso riferimento all'ambiente come autonomo valore da tutelarsi¹⁶.

La sede naturale per l'inserimento di un riferimento in Costituzione all'ambiente come valore, se non addirittura come vero e proprio diritto, viene generalmente individuata nell'art. 9 Cost.

Già nella 14° legislatura era stato presentato un progetto di riforma, poi approvato solo alla Camera in prima lettura, che prevedeva l'inserimento al terzo comma di tale

¹⁴ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., 28. In tal senso anche M. AINIS, *Costituzione fa rima con natura*, in *La Repubblica*, 8 novembre 2019.

¹⁵ In tal senso M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *www.osservatorioaic.it*, 4/2019, 93 ss.

¹⁶ Tra questi si possono elencare Finlandia, Belgio, Grecia, Portogallo, Spagna, Francia, Germania, Paesi Bassi e Norvegia. Per un approfondimento sul tema si veda M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali*, cit., 109 ss.

articolo dell'espressione: «*tutela l'ambiente e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali*».

Analogamente anche i progetti attualmente sottoposti all'esame del Senato si propongono di estendere la tutela di cui all'art. 9 Cost., inserendo l'ambiente tra i beni tutelati dalla Repubblica.

Ciò che interessa ai fini del presente lavoro è che in tutti i progetti di revisione sia prospettata una espressa qualificazione della tutela dell'ambiente come oggetto di un dovere – cui poi in alcuni casi si associa anche la configurazione di un vero e proprio diritto alla tutela dell'ambiente (disegni n. 83 del 21 maggio 2018 e n. 212 del 26 maggio 2018, di iniziativa della Senatrice De Petris).

Parrebbe, infatti, che l'opportunità della scelta di attribuire esclusivamente allo Stato competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente – già opinabile per altre ragioni – potrebbe essere ulteriormente incrinata da un'eventuale riforma costituzionale che, intervenendo sull'art. 9 Cost., introducesse un'espressa qualificazione della tutela dell'ambiente come dovere della "Repubblica", ossia come dovere gravante su Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, di cui, *ex art.* 114 Cost., la Repubblica si compone. L'espressa previsione della tutela dell'ambiente come dovere anche delle Regioni mal si concilierebbe infatti con l'assenza di qualsiasi margine per una competenza legislativa regionale diretta in materia di tutela dell'ambiente.

4. Uno sguardo alle esperienze europee

Volgendo uno sguardo fuori dai confini nazionali, si può osservare come negli altri Stati europei, sebbene sulla base di modelli di riparto anche molto diversi tra loro, il riconoscimento di un certo margine di decentramento delle competenze normative in materia ambientale si presenti tendenzialmente come un dato costante¹⁷.

In Francia il modello di riparto è fortemente accentrato e per questo risulta il più simile a quello italiano. Tuttavia, le autorità locali hanno la possibilità di contribuire all'implementazione delle decisioni assunte a livello centrale. La riforma costituzionale del 2013 ha peraltro dato ulteriore impulso al processo di decentramento in corso, ampliando gli spazi di intervento regionale nelle competenze che possono essere, sulla base del principio di sussidiarietà, meglio perseguite a livello locale e introducendo la possibilità per le Regioni di chiedere allo Stato di poter acquisire nuove competenze¹⁸.

Se quindi lo Stato rimane l'attore principale in materia ambientale, comunque le Regioni hanno delle competenze nell'attuazione e implementazione delle decisioni statali e possono, inoltre, chiedere allo Stato che sia trasferita loro la competenza in talune materie, quali i piani di eliminazione dei rifiuti industriali e della qualità dell'aria.

Decisamente più forte è il decentramento nel sistema tedesco, nella cui Costituzione le materie relative alla protezione della natura, alla tutela del paesaggio e al

¹⁷ Per un'analisi comparata del diritto ambientale negli Stati membri dell'Unione europea F. FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in www.federalismi.it, 2017.

¹⁸ Sul tema R. IERA, *Il caso francese*, in www.federalismi.it, 2017.

regime delle acque sono attribuite alla competenza concorrente e oggetto di una disciplina speciale che riconosce ai *Lander* un ampio potere di deroga alla disciplina federale (art. 72, co. 3), potenzialmente tanto *in melius* che *in peius*¹⁹.

Parte della dottrina auspicherebbe una riduzione del livello di decentramento in materia ambientale, ritenendo che il potere di deroga riconosciuto ai *Lander* possa risultare controproducente rispetto alla finalità di tutela costituzionalmente imposta e che, inoltre, proprio alla mancanza di un titolo unitario di competenza federale per la tutela dell'ambiente sia da addebitarsi il fallimento dei molti tentativi di adozione di un codice unitario dell'ambiente.

Un modello intermedio è invece quello spagnolo²⁰. La Costituzione spagnola realizza infatti una distribuzione equilibrata delle competenze legislative tra Stato e Comunità autonome, tramite l'attribuzione al primo del compito di definire la legislazione quadro (art. 149, co. 23) – ossia tutte le regole indispensabili per la protezione dell'ambiente, che non siano però tali da determinare un totale svuotamento delle competenze delle Comunità autonome – e il riconoscimento alle Comunità autonome del potere di stabilire livelli di tutela aggiuntivi rispetto a quelli fissati dalla legislazione statale (art. 148, co. 9).

Nonostante dunque le differenze, anche legate alla diversità dei contesti e in particolare alle differenze sussistenti tra stati federali e stati regionali, la presenza di un margine di decentramento della funzione normativa in materia ambientale risulta un tratto caratterizzante, in più o meno larga misura, tutte tali esperienze.

La scelta compiuta dal legislatore italiano di riservare *in toto* allo Stato le competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente si pone dunque in discontinuità con tale tendenza e non pare giustificabile con riferimento al maggior rilievo che la legislazione statale avrebbe negli Stati regionali rispetto a quelli federali, considerato che tali esperienze originariamente molto distanti si sono ormai negli anni sempre più avvicinate, tanto da potersi considerare attualmente espressione «*di altrettante varianti di un'unica forma di Stato, nella quale il principio unitario non si realizza più con l'instanziazione di tutte funzioni di governo ad organi di livello nazionale, ma si deve confrontare con un tessuto istituzionale pluralista*»²¹.

¹⁹ A. GRAGNANI, *L'ordine costituzionale delle competenze come "spina dorsale" della razionalizzazione normativa: le prospettive di codificazione del diritto ambientale in Germania e in Italia*, in www.astridonline.it, 87; R. BIFULCO-M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le regioni*, 2017, IV, 760.

²⁰ Sul tema si veda M. J. CHINER MONTONO, *La tutela costituzionale dell'ambiente in Spagna. Profili costituzionale e amministrativi*, in AA.VV., *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, a cura di D. Amirante, Milano 2003; P. PANTALONE, *La tutela dell'ambiente nell'ordinamento spagnolo*, in www.federalismi.it, 2017.

²¹ A. CARETTI, *Considerazioni sparse a partire dal saggio di Andrea Morrone: atipicità italiane e prospettiva europea*, in *Le regioni*, 2018, I, 45-46.

5. La tutela dell'ambiente e il c.d. "regionalismo differenziato"

Alla luce di quanto visto sin qui, il fatto che in tutte le proposte avanzate dalle tre Regioni che hanno recentemente attivato la c.d. clausola di asimmetria prevista dall'art. 116, ult. comma, Cost. siano state inserite richieste di maggiori spazi di autonomia in materia ambientale²² può quindi considerarsi non casuale, ma piuttosto espressione di una comune esigenza, generata dalla mancanza nella disciplina generale del riparto di qualsivoglia spazio per un decentramento della funzione legislativa in materia ambientale.

Il riferimento è in particolare alle proposte avanzate dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto che hanno avviato le trattative con lo Stato per l'attuazione del c.d. regionalismo differenziato.

All'ultimo comma dell'art. 116 Cost. è riconosciuta la possibilità per le Regioni di ottenere «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» sulla base di un'intesa con lo Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost. Sarebbe dunque consentito derogare alle regole di riparto fissate all'art. 117 Cost. e restringere gli spazi di potestà legislativa centrale mediante, nelle materie di competenza ripartita, spostamenti del *discrimen* principio/dettaglio e, rispetto alle materie di competenza esclusiva statale, la creazione di nuove materie di competenza concorrente o residuale²³. Tutto ciò entro il limite esplicitamente previsto nel testo dell'art. 116 Cost e taluni limiti impliciti desumibili da una lettura sistematica del testo costituzionale²⁴ – si ritiene, ad esempio non modificabile, per insopprimibili esigenze di uguaglianza, la previsione di cui all'art. 117, co. 2, lett. m.

Il c.d. "regionalismo differenziato" potrebbe così consentire la trasformazione della tutela dell'ambiente in una materia di competenza concorrente di una o più Regioni determinate oppure anche l'adozione rispetto a tale materia di soluzioni più articolate, non riconducibili a nessuno dei tre modelli di riparto di cui all'art. 117 Cost. Pertanto, in esso potrebbe ravvisarsi un utile strumento per far fronte ai problemi legati alla scarsa considerazione delle esigenze di decentramento in materia di tutela dell'ambiente e tramite il quale realizzare un efficace coordinamento tra Stato e Regioni in tale materia, andando a raggiungere di volta in volta soluzioni calibrate alla realtà e alle esigenze proprie delle singole Regioni.

D'altro lato, però, un tale impiego del regionalismo differenziato può suscitare ragionevoli perplessità. Pare in particolare condivisibile il timore che un diffuso ricorso a tali accordi possa ulteriormente incrementare il disordine e l'opacità delle regole di riparto in una materia che si è visto essere già di per sé complessa in ragione della sua

²² Per un approfondimento sulle richieste avanzate in materia ambientale A. BALLABIO-D. BERARDI-F. CASARICO-N. VALLE, *L'ambiente e le istanze autonomiste: evoluzione o involuzione?*, in www.refricerche.it, 2019.

²³ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in www.consultaonline.it, 1/2020.

²⁴ Sul tema L. BENCI, *Tutela della salute e regionalismo differenziato: i limiti costituzionali e i poteri del Parlamento*, in www.quotidianosanità.it, 3 marzo 2019.

ontologica trasversalità e delle scelte non del tutto coerenti del legislatore costituzionale²⁵.

Peraltro, non potrebbe escludersi in assoluto, in assenza di una espressa previsione della tutela dell'ambiente come dovere inderogabile della Repubblica e diritto fondamentale da garantirsi sull'intero territorio nazionale, che la conquista di spazi di autonomia differenziata in materia ambientale possa essere impiegata, al fine di favorire interessi diversi dalla tutela dell'ambiente che presentino particolare rilievo nella Regione, anche per ridurre nel territorio regionale i livelli di tutela ambientale fissati a livello nazionale.

L'impiego del regionalismo differenziato per sopperire a problemi scaturenti da scelte compiute nella predisposizione delle regole generali di riparto rischierebbe dunque di non risolvere tali problemi ma anzi di crearne di nuovi. D'altronde, la clausola di asimmetria di cui all'art. 116 Cost. è stata prevista per la soddisfazione di peculiari esigenze di autonomia e di deroga alla disciplina generale che possono sussistere rispetto a specifiche realtà regionali, non certo invece per rispondere ad una generale esigenza di decentramento della funzione legislativa.

Dinnanzi all'esigenza di un certo livello di decentramento dell'azione a tutela dell'ambiente il ricorso al regionalismo differenziato pare quindi uno strumento solo in parte appropriato.

Bisogna tuttavia riconoscere che l'eventuale raggiungimento di accordi *ex art.* 116, co. 3, Cost., e la conseguente concessione a talune Regioni di competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente, potrebbe rianimare il dibattito sull'opportunità della mancata previsione, in via generale, di un titolo di competenza regionale "diretta" in tale materia.

6. Una prospettiva di riforma

In una prospettiva di riforma – alla luce di quanto visto circa il valore costituzionale del bene ambiente, l'esigenza di omogeneità della sua tutela sul territorio nazionale e le coesistenti esigenze di adeguamento dell'azione di tutela alle peculiarità territoriali – parrebbe potersi dire che la collocazione della tutela dell'ambiente tra le materie di competenza concorrente delle Regioni potrebbe essere la soluzione più opportuna.

Pare però che una riforma di tal tipo dovrebbe accompagnarsi a interventi di più ampio respiro, volti alla rivitalizzazione della competenza concorrente come modello di riparto di competenze tra Stato e Regioni. Quello della competenza concorrente è infatti un modello attualmente in crisi, che non gode certamente di buona fama e di cui si era addirittura prevista l'abolizione nella riforma costituzionale Renzi-Boschi. Benché si tratti quindi di una soluzione che in astratto parrebbe ben attagliarsi all'esigenza, spesso presente, di parziale decentramento della funzione legislativa, nella sua applicazione in concreto molte sono le problematiche emerse negli anni, di cui non potrebbe che tenersi

²⁵ In tal senso D. BANDOLINI-M. MICHELESSI, *Il processo*, cit., 959.

conto laddove si optasse addirittura per una estensione delle materie di competenza concorrente.

Rispetto alla tutela dell'ambiente sarebbe anzitutto necessaria l'introduzione di una serie di accorgimenti volti a garantirne una certa unitarietà e omogeneità di tutela sull'intero territorio nazionale. In altre parole, sarebbe necessario espressamente riservare allo Stato il potere di stabilire i livelli minimi di tutela, salvo che, sulla base di una riforma da molti auspicata, la tutela dell'ambiente non venisse espressamente riconosciuta all'art. 9 Cost. come oggetto di un diritto fondamentale e che, dunque, la previsione dell'art. 117, comma 2, lett. m, fosse già direttamente operante anche rispetto al "diritto alla tutela dell'ambiente".

La competenza legislativa regionale in materia di tutela dell'ambiente si sostanzierebbe così principalmente nella possibilità, da un lato, di introdurre deroghe *in melius* alla disciplina statale e, d'altro lato, di elaborare una disciplina di attuazione e integrazione delle disposizioni previste a livello statale, rispetto ad esempio all'organizzazione della funzione amministrativa. Rimarrebbe, però, ferma l'esclusiva competenza statale alla definizione degli standard minimi di tutela ambientale e delle norme procedurali, che, secondo giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, rientrano nel concetto di livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m.

In particolare, rispetto alle norme procedurali grande attenzione dovrebbe essere apprestata dal legislatore alla disciplina del rapporto tra decisore pubblico e organi tecnici, posto che la definizione di politiche e azioni a tutela dell'ambiente in moltissimi casi implica lo svolgimento di valutazioni di tipo tecnico-scientifico²⁶, per cui l'istaurazione di un dialogo tra decisore pubblico ed esperti del settore è spesso una fondamentale garanzia della fondatezza scientifica e legittimità della scelta, vuoi che si tratti di adottare atti normativi generali, vuoi, invece, che si tratti di decidere con provvedimento su casi concreti.

Infine, pare importante evidenziare che il riconoscimento della tutela dell'ambiente come materia di competenza anche regionale dovrebbe associarsi alla creazione di sedi istituzionali di coordinamento tra Stato e Regioni, o quantomeno al potenziamento di quelle già esistenti, quale la Conferenza Stato-Regioni.

Il dialogo e la collaborazione tra centro e periferia si pongono a ben vedere sempre, in relazione a qualsiasi materia di competenza concorrente, come elementi fondamentali per il raggiungimento delle finalità di pubblico interesse di volta in volta perseguite. Si tratta di un dato che è peraltro emerso drammaticamente nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19²⁷ e con esso anche l'evidente insufficienza, o l'insufficiente valorizzazione, degli strumenti di coordinamento al momento esistenti.

Questa esigenza in materia ambientale risulta ancor più accentuata: la trasversalità che connota gli interessi ambientali e l'approccio integrato imposto a livello europeo

²⁶ Sul carattere estremamente tecnico e settoriale della disciplina normativa dell'ambiente R. BIFULCO-M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive*, cit., 762.

²⁷ Si veda l'intervento di B. CARAVITA, dal titolo *Rimedi organizzativi ed emergenza tra Stato-Regioni-Enti locali*, al Webinar *Stato di diritto emergenza e tecnologia*, organizzato dall'Università degli Studi di Napoli Federico II il 5 maggio 2020.

renderebbero, qualora si optasse per una ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, inevitabilmente difficile una precisa definizione delle sfere di competenza regionale e statale. Ferma restando l'importanza che in occasione di un eventuale intervento di riforma costituzionale o della conclusione di accordi *ex art. 116, ult. co., Cost.* sia compiuto massimo sforzo per una precisa definizione delle regole di riparto, un margine di indeterminatezza sarà quindi sempre fisiologicamente presente. Ecco perciò che la cooperazione si presenta in questo ambito come strada obbligata al fine di evitare il sorgere di forme di conflitto “permanente” tra Stato e Regioni²⁸, che certamente minerebbero fondamentali esigenze di certezza del diritto, oltre che l'efficacia delle politiche di tutela ambientale.

²⁸ In tal senso F. CITTADINO, *Competenza in materia di ambiente, perché tutte le regioni la vogliono?*, in www.lacostituzione.info, 2018.