

La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*

Giulio M. Salerno**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sulle materie di rilievo ambientale nel regionalismo differenziato. – 2. In particolare, la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”. – 3. I rischi ed il contesto. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive sulle materie di rilievo ambientale nel regionalismo differenziato

È interessante osservare che la tematica ambientale è considerata in tutte le procedure di regionalismo differenziato che sono in corso di svolgimento, seppure con diversa velocità, nella presente legislatura¹. A tal proposito, attualmente ben dieci Regioni a statuto ordinario hanno ufficialmente dichiarato la volontà di acquisire ulteriori competenze sulla base del regionalismo differenziato, e dunque anche nuovi compiti e funzioni in materia ambientale. Più esattamente, come noto, sin dalla scorsa XVII legislatura Lombardia, Veneto

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Il presente scritto rielabora la relazione tenuta dall'Autore ad Alessandria il 10 maggio 2019, in occasione dell'XI Settimana di studi sulle autonomie locali, dedicata a “Regioni, enti locali e ambiente” e promossa dal Dottorato di ricerca in Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza dell'Università del Piemonte Orientale.

** Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata, giulio.salerno@unimc.it.

¹ Come noto, tentativi di dare attuazione al regionalismo differenziato erano stati avviati in passato, a partire dal 2003, dalle Regioni Toscana, Lombardia, Veneto e Piemonte, e le tre ultime Regioni adesso citate avevano fatto ufficiale richiesta di avvio delle trattative al Governo, ma tali richieste non avevano avuto seguito, forse anche per incertezze di ordine procedurale; l'attuazione del regionalismo differenziato è poi sembrata sbloccarsi nella XVII legislatura, seppure senza giungere ad esiti conclusivi, per poi divenire uno dei punti del “contratto di governo” posto a base della maggioranza parlamentare costituitasi all'inizio della presente XVIII legislatura.

e Emilia-Romagna hanno avviato le trattative con il Governo, e, dopo la formalizzazione di appositi accordi preliminari², le relative intese sono giunte in uno stato piuttosto avanzato di elaborazione, ma non sono state ancora stipulate, ed anzi sono emersi alcuni ostacoli tecnici e politici di non poco conto³. Altre sette Regioni⁴, poi, hanno conferito alla rispettiva Giunta il mandato per avviare i negoziati con il Governo al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., e le trattative per la definizione delle relative intese appaiono ancora in una fase iniziale.

Insomma, se ancora è piuttosto incerto l'esito di questi molteplici e distinti - sia nella tempistica, che nel contenuto - tentativi di attuazione del regionalismo differenziato, la questione concernente l'assegnazione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in relazione all'ambiente, comporta senz'altro una prospettiva sulla quale occorre riflettere con una qualche attenzione. Non solo per il forte impatto che tale prospettiva di differenziazione territoriale del rapporto competenziale tra Stato e Regioni, avrebbe sull'assetto delle nostre istituzioni repubblicane, ma anche per gli eventuali effetti che ne potrebbero derivare sul conseguente moltiplicarsi, ed anzi sul probabile frazionamento, delle future politiche pubbliche concernenti un complesso di interessi, principi e valori che sono essenziali per la vita di ciascun individuo e dell'intera nostra collettività, presente e futura, e che si riferiscono, nel loro complesso, al bene "ambiente".

Invero, in questa sede non dovrebbe parlarsi genericamente di "materia ambientale" ovvero, ancor più sommariamente e semplicisticamente, di "ambiente" *tout court*; viceversa, più correttamente, dovrebbe parlarsi di regionalismo differenziato applicabile alle "materie ambientali" ovvero alle "materie di rilievo ambientale".

Infatti, come noto, nell'articolato intrecciarsi delle competenze legislative tra Stato e Regioni, come risultanti dal quadro costituzionale modificato nel 2001, da un lato sussiste la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema

² Tali accordi "preliminari", stipulati il 28 febbraio 2018 e sottoscritti dal rappresentante del Governo e dal Presidente della regione interessata, davano atto del percorso intrapreso e della convergenza su alcuni principi generali, anche di carattere metodologica, ed indicavano un primo elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione dell'autonomia differenziata. All'interno di tali materie, va qui segnalato, vi erano in tutti e tre gli accordi preliminari anche quelle di rilievo ambientale.

³ Alla data in cui si è preparato tale contributo, il procedimento di approvazione delle bozze di intese relative a Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, appare essersi arrestato in quanto, anche a seguito di alcune osservazioni formulate in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi, non si è ancora giunta ad una sintesi politica tra le forze di maggioranza e dunque in sede di Consiglio dei Ministri non si è pervenuti ad una decisione conclusiva sul merito delle bozze di intese sinora formulate.

⁴ Si tratta, per la precisione, delle Regioni Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana Umbria, come risulta dal Dossier n. 45, luglio 2018, XVIII legislatura, del Servizio Studi del Senato, "*Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*", in specie pp. 13 ss. In tutti gli atti regionali di conferimento dell'incarico alla Giunta, vi è, per quanto qui di interesse, anche l'indicazione delle materie di rilievo ambientale. Alla data attuale, per quanto riguarda le altre Regioni, Basilicata, Calabria e Puglia hanno assunto iniziative preliminari, talora anche consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo, ma non hanno proceduto alla formale approvazione del mandato alla Giunta per avviare le trattative con il Governo. Infine, in Abruzzo e in Molise non sono stati ancora approvati passi formali in ordine alla procedura ex art.116, terzo comma, della Costituzione.

e dei beni culturali”, ai sensi dell’art.117, secondo comma, lett. s), Cost.: dall’altro lato, è prevista la potestà legislativa concorrente delle Regioni – e dunque nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato - in materia di “governo del territorio” e di “valorizzazione dei beni (...) ambientali” (art.117, terzo comma, Cost.), oltre che su numerosi ambiti più o meno direttamente collegati all’ambiente, come la “ricerca scientifica e tecnologica”, la “tutela della salute”, l’ “alimentazione”, la “protezione civile”, “porti e aeroporti civili”, “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “ordinamento della comunicazione”, e “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. Infine, i restanti aspetti, interessi, comportamenti o fenomeni ricadenti sull’ambiente, ma che non rientrano espressamente tra le predette competenze né vi sono sussumibili in via interpretativa, spettano alle Regioni in quanto sono oggetto della competenza residuale che è prevista in via generale dall’art. 117, comma 4, Cost.

Pertanto, per quanto concerne la sfera ambientale complessivamente intesa, poiché l’autonomia differenziata prevista dall’art.116, terzo comma, Cost. consente l’attribuzione alle Regioni di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” riguardo a tutte le materie di competenze concorrente e a talune materie di competenza esclusiva statale espressamente indicate nello stesso art. 116, terzo comma, Cost., il quale, per quanto qui interessa, rinvia anche all’art. 117, comma 2, lettera s), ne risulta che le materie di rilievo ambientale per così dire differenziabili sono le seguenti: in primo luogo, le molteplici materie di competenza concorrente nelle quali sono affrontate anche questioni di carattere ambientale, e tra queste spiccano innanzitutto le materie del “governo del territorio” e della “valorizzazione dei beni ambientali”; in secondo luogo, le materie di competenza esclusiva statale relative alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

Va aggiunto che, anche in relazione a tutte le predette materie di rilievo ambientale, mediante il regionalismo differenziato si può intervenire non solo sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ma anche sulla titolarità delle relative competenze sia di ordine regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.), che amministrativo (art. 118, comma 3, Cost.). Attualmente, come ribadito dalla Corte costituzionale in una recente pronuncia (vedi la sent. n. 129/2019), la cosiddetta “trasversalità della legislazione statale caratterizza (...) anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell’ambiente”, e “il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è infatti previsto dal legislatore, ma in un’ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principî di sussidiarietà e di leale collaborazione” (si veda, su questo punto, la sent. n. 215/2018). Pertanto, poiché la cura degli interessi connessi all’ambiente non è circoscritta “alla definizione degli obiettivi di protezione, all’attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio”, ma comprende anche l’individuazione delle competenze amministrative ed il relativo riparto, a parere della Corte costituzionale “anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei “livelli di tutela uniforme” che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale”, e “fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale

stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia”. Con il regionalismo differenziato, pertanto, si potrebbe consentire a singole Regioni di derogare alle disposizioni di carattere organizzativo stabilite dalle leggi dello Stato in materia di riparto delle competenze tra gli enti territoriali.

2. In particolare, la “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”

Per quanto riguarda, più specificamente, le competenze differenziabili che attualmente spettano allo Stato sulla base della competenza legislativa esclusiva, occorre fare riferimento a quanto indicato nella lettera s) del secondo comma dell’art. 117, lettera che, come appena ricordato, è espressamente richiamata nell’art. 116, terzo comma, Cost. come uno dei riferimenti testuali da utilizzare per individuare le “materie” – così esattamente definite nello stesso art. 116, terzo comma, Cost. - nelle quali il regionalismo differenziato può trovare legittima attuazione.

A questo proposito, deve dirsi che l’attribuzione di ulteriori e particolari competenze a favore delle Regioni richiedenti interessa non la tutela dell’“ambiente” in quanto tale – qualsivoglia sia il significato giuridicamente rilevante che si attribuisca a tale lemma -, ma, più esattamente, le materie relative alla “tutela” sia “dell’ambiente” che “dell’ecosistema”. In altri termini, per quanto qui interessa, il regionalismo differenziato può anche rivolgersi, congiuntamente o separatamente, a quelle specifiche materie di rilievo ambientale che sono identificate in un particolare senso teleologico e connotate di un carattere funzionale essenzialmente protettivo, ossia con riferimento ad una duplice finalità di garanzia, costituzionalmente prevista, che è rivolta alla tutela sia dell’ambiente che dell’ecosistema.

A tal proposito, è discusso in dottrina se con il ricorso ai due predetti lemmi – “ambiente” ed “ecosistema” – il legislatore costituzionale del 2001 abbia dato luogo o meno ad un’endiadi indistinta⁵, o addirittura sia incorso in un errore foriero di gravi incertezze interpretative⁶. Tuttavia, anche a prima vista, sulla base del principio ermeneutico relativo alla novità delle norme giuridiche, principio che impone di attribuire ad ogni modifica del dettato normativo la funzione di dettare regole che o non esistevano prima o sono da tale

⁵ In senso favorevole all’interpretazione per così dire “congiunta” di “tutela dell’ambiente” e di “tutela dell’ecosistema”, si veda, tra gli altri, A. COLAVECCHIO, *La tutela dell’ambiente fra Stato e Regioni: l’ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell’ambiente*, Bari, Cacucci, 2005, p. 2; viceversa, per una lettura che tende a dare distinto significato ai due ambiti oggettuali, soprattutto al fine di assicurare “la dovuta autonoma rilevanza” alla tutela dell’ecosistema rispetto all’ambiente, si veda, di recente, S. ZANINI, *La tutela dell’ecosistema tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 3, in specie pp. 452 ss.

⁶ Così, sui problemi interpretativi che ne sono derivati, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, in «Sistema di diritto amministrativo italiano» diretto da F.G. SCOCA, F. ROVERSI MONACO, G. MORBIDELLI, Torino, Giappichelli, 2007, in specie pp. 70 ss.

modifica rinnovate nel contenuto ovvero nella forma, con la distinzione introdotta mediante la formula “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” si sono indicati due profili oggettuali intrinsecamente distinguibili, seppure strettamente connessi, all'interno delle attività autoritative pubbliche complessivamente rivolte alla protezione della sfera ambientale.

Anche la Corte costituzionale, pur spesso riferendosi congiuntamente ad entrambi i profili oggettuali indicati nell'art. 117, comma 2, lettera s) – “ambiente” e “ecosistema” (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 30/2009 oppure n. 278/2012, o ancora la recente sentenza n. 180/2019), - da un lato ha provato a tratteggiare, anche sulla scorta di principi tratti dall'ordinamento internazionale, la sfera ambientale che nel suo complesso è oggetto delle attività di protezione costituzionalmente rilevanti⁷; dall'altro lato, ha inteso tracciare i confini tra i due predetti profili - distinti, seppure, va ripetuto, strettamente interconnessi - relativi rispettivamente alla “tutela dell'ambiente” e alla “tutela dell'ecosistema”. Sicché può dirsi, in definitiva, che, in base all'art. 117, comma 2, lettera s) Cost. non sembra sussistere una monolitica “materia” relativa alla tutela ambientale sulla quale lo Stato è attualmente competente ad esercitare in via esclusiva la competenza legislativa, ma, diversamente, due distinti, seppure strettamente collegati, profili oggettuali di rilievo ambientale rispetto ai quali spetta allo Stato una funzione di tutela avente carattere vincolante e prevalente rispetto all'intero svolgimento delle attività pubbliche e private poste in essere nel territorio nazionale, e dunque anche rispetto alle determinazioni che le Regioni sono legittimate ad assumere nell'esercizio delle altre competenze costituzionalmente loro spettanti, allorché queste ultime ricadano o possano ricadere, come sopra si è visto, nella complessiva sfera ambientale.

Più esattamente, la stessa Corte ha rilevato che, per quanto i due termini si riferiscano a “valori molto vicini”, “la loro duplice utilizzazione (...), non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani (vedi la sent. n. 12/2009). Pertanto, ad esempio, rientrano specificamente nella materia della tutela dell'ambiente, le discipline attinenti ad ogni fenomeno, evento o comportamento che possa alterare o pregiudicare, in modo più immediato e diretto, l'equilibrio dell'habitat degli esseri umani, per esempio in ordine alla tutela del suolo rispetto agli interventi edilizi (vedi sent. n. 196/2004), ovvero alla disciplina dei rifiuti in modo da ridurre, se non addirittura eliminare, ogni possibile forma di inquinamento (vedi sent. n. 129/2019), all'inquinamento acustico o alle emissioni elettromagnetiche (vedi sent. n. 307/2003), o ancora all'inquinamento

⁷ Vedi, in particolare, Corte cost. sent. n. 378/2007, ove si è affermato che “oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come “sistema”, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto”.

atmosferico o idrico (vedi sent. n. 229/2017). Diversamente, le aree protette, ed in specie i parchi naturali nazionali, per i quali l'intervento dello Stato è richiesto ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future, rientrano nella specifica competenza legislativa esclusiva statale relativa alla tutela dell'ecosistema (vedi sent. n. 16/2019). Parimenti può dirsi per quanto concerne la tutela della fauna (vedi sent. n. 217/2018) ed in particolare di quella selvatica (vedi sentenza n. 215/2019), e per la disciplina dettata dallo Stato in materia di pesca (vedi sent. n. 9/2013).

In ogni caso, al di là dell'intricato percorso seguito dalla giurisprudenza costituzionale, ove non sono mancati ripensamenti e svolte⁸, per tutti gli ambiti collegati ai due profili oggettuali di tutela espressamente indicati nel testo costituzionale, continua a valere il tradizionale principio che è stato da tempo e più volte riaffermato dalla Corte costituzionale, allorché essa ha precisato che “la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario” (vedi sentenza n. 151/1986) ed “assoluto” (vedi sentenza n. 641 del 1987), e, pertanto, “deve garantire (...) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore”. In altri termini, affianco alla tutela del bene giuridico ambiente in senso unitario, coesistono altri beni giuridici che hanno ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma che concernono interessi diversi, sempre giuridicamente tutelati.

A tal proposito, a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, dapprima la Corte ha voluto intendere l'ambiente essenzialmente come valore e non come una materia in senso stretto (vedi sentenza n. 407/2002); successivamente, anzi poco dopo l'approvazione del codice dell'ambiente, vi è stata una vera e propria svolta, in quanto la Corte ha interpretato l'ambiente come “materia trasversale”, sostenendo dunque che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: “quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni” (vedi la sentenza n. 378/2007). In tali casi, dunque, “la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi”. E questo comporta che la disciplina statale “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente” (vedi sentenza n. 104/2008, successivamente confermata, ad esempio con la sentenza n. 210/2016). Ciò significa, pertanto, che la legislazione regionale deve conformarsi ai prin-

⁸ La ricostruzione della complessa evoluzione giurisprudenziale è rintracciabile, tra gli altri, in M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, *Federalismi.it*, 2009, n. 7, in specie pp. 6 ss. e, circa la svolta operata con le sentenze del 2007, pp. 19 ss.; e in D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, in specie pp. 233 ss.

cipi fondamentali contenuti nella legge statale, qualora quest'ultima – se ricondotta alle finalità complessivamente intese della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” – detta gli standard minimi uniformi di tutela, standard che pertanto “che le Regioni possono accompagnare con un *surplus* di tutela, ma non derogare *in peius*” (vedi sentenza n. 121/2018). È allora evidente che, in nome dell'autonomia differenziata, l'assegnazione di “ulteriori competenze e forme particolari di autonomia” nelle predette materie di rilievo ambientale nelle quali attualmente lo Stato dispone – nei limiti adesso specificati e secondo le condizioni sopra sintetizzate - di competenza legislativa esclusiva a fini di tutela ambientale, potrà comportare proprio ciò che adesso non è consentito alle Regioni, vale a dire poter intervenire, al posto dello Stato, per determinare in modo autonomo e distinto la disciplina regolatoria avente finalità di tutela ed esercitare le (o comunque dettare la disciplina di riparto delle) conseguenti competenze amministrative, così pure derogando, anche *in peius*, rispetto a quanto attualmente è stabilito a fini di tutela a livello unitario e nazionale mediante la legge dello Stato ovvero è determinato in via amministrativa da organi dello Stato sempre per le medesime finalità di tutela unitaria.

In ogni caso, anche qualora si procedesse al regionalismo differenziato con riferimento alle competenze volte al perseguimento delle predette finalità di tutela, non potranno essere derogati i molteplici principi vincolanti che, proprio a fini di protezione ambientale, sono posti a livello internazionale (essenzialmente prescritti mediante trattati, convenzioni o accordi internazionali, ma anche posti mediante consuetudini internazionali, ovvero risultanti dalla giurisprudenza delle corti internazionali) e a livello sovranazionale, soprattutto a seguito del processo di integrazione nell'Unione europea. E ciò ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., ove si subordina l'intera legislazione nazionale - sia statale che regionale, e dunque anche quella adottata in virtù dell'eventuale attuazione del regionalismo differenziato – al rispetto “della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. Ciò su cui il regionalismo differenziato potrebbe incidere, a tal riguardo, è il livello autoritativo cui spetta la titolarità delle competenze attinenti al recepimento dei vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale o in ragione degli obblighi posti dall'appartenenza all'Unione europea. In altri termini, in relazione alle ulteriori forme di autonomia attribuite a singole Regioni a seguito del regionalismo differenziato, alle stesse Regioni – così come già ora può essere consentito alle Regioni dotate di autonomia speciale (vedi la sentenza n. 215/2019 in relazione alla Provincia autonoma di Trento) - potrebbe spettare il pieno esercizio delle competenze volte a dare concreta esecuzione alle discipline internazionali ovvero a quelle che scaturiscono dall'Unione europea, anche in ordine ad ambiti o profili attualmente riservati in via esclusiva agli organi statuali in quanto considerati connessi al perseguimento della finalità di tutelare in modo unitario l'ambiente o l'ecosistema su tutto il territorio nazionale.

3. I rischi ed il contesto

Tutto ciò considerato, non è irragionevole ritenere che mediante il regionalismo differenziato il de-moltiplicarsi delle competenze di protezione ambientale a livello decentrato – e, per di più, secondo quella “geometria variabile” che conseguirebbe ad un regionalismo differenziato che non trovasse omogenea corrispondenza nelle molteplici intese raggiunte con le singole Regioni coinvolte - potrebbe ampliare il rischio del mancato rispetto degli obblighi di tutela ambientale che provengono dall’ordinamento internazionale o derivano dall’appartenenza all’Unione europea, rendendo probabilmente indispensabile il rafforzamento dei poteri sostitutivi (e conseguentemente di vigilanza) da parte delle autorità di livello nazionale, poteri peraltro già previsti in via generale ai sensi dell’art. 117, comma 5, Cost.

A ben riflettere, poi, soprattutto di fronte ai gravi problemi che attualmente devono affrontarsi in relazione a molteplici aspetti delle tematiche ambientali, problemi che per di più tendono prevedibilmente ad aggravarsi nel medio e lungo termine in connessione a fenomeni sociali, economici e produttivi presenti su scala globale, ci si può domandare se avviare adesso un siffatto processo di regionalismo differenziato negli ambiti di rilievo ambientale, soprattutto in relazione alla duplice finalità di protezione costituzionalmente prevista (sia nei confronti dell’ambiente, che dell’ecosistema), sia una soluzione davvero utile non solo per il benessere della nostra collettività, ma, considerati gli strettissimi legami e i reciproci condizionamenti inevitabilmente sussistenti tra gli eco-sistemi giuridicamente delimitati secondo la logica sovranista degli Stati, anche per l’umanità nel suo complesso. In altri termini, il regionalismo differenziato è una prospettiva da cui potrebbero scaturire assetti istituzionali maggiormente rispondenti alle presenti e future problematiche connessa alla protezione ambientale, ovvero, al contrario, si darebbe luogo a soluzioni conclusivamente controproducenti e dunque meno efficienti rispetto a quelle attualmente a disposizione nel nostro ordinamento? A nostro avviso, va sostenuta un’impostazione per così dire intermedia, secondo cui il regionalismo differenziato nelle materie più direttamente connesse alla protezione ambientale dovrebbe essere strutturalmente subordinato a precise indicazioni e condizioni di metodo e di contenuto, tali da indirizzarne ragionevolmente lo svolgimento nel senso prevedibilmente più favorevole per il perseguimento degli interessi effettivi e permanenti dell’intera collettività non solo rispetto all’obiettivo del costante mantenimento del migliore equilibrio ambientale possibile, ma anche riguardo all’auspicabile correzione – se non all’inversione - dei processi che incidono negativamente sul complessivo contesto ambientale in cui si trovano gli esseri viventi e dovranno continuare a coesistere le future generazioni.

Si badi bene, queste non sono considerazioni strumentalmente difensive o meramente conservative dell’assetto esistente. Come è stato detto, infatti, quando alla tutela dell’ambiente è accostata la tutela dell’ecosistema, ciò significa esercitare funzioni e compiti autoritativi non tanto e non soltanto per garantire la “conservazione statica di un ecosistema o il ripristino di un equilibrio ecologico passato”, ma, diversamente e più consistentemente,

anche assicurare il “mantenimento della funzionalità dell'ecosistema stesso”, la sua “capacità prestazionale” ovvero la complessiva “latitudine dell'ecosistema stesso a riassetarsi e rigenerarsi”⁹.

Nel presente contesto istituzionale, caratterizzato da una forte integrazione sovranazionale e da un'intricata interrelazione tra i molteplici soggetti del decentramento territoriale, ci si deve allora domandare a quali condizioni il regionalismo differenziato possa almeno non pregiudicare le predette finalità di tutela – dell'ambiente e dell'ecosistema – previste e garantite dalla Costituzione. A tal proposito, in particolare, non vanno sottovalutati alcuni problemi, per così dire, di contesto, che sono piuttosto rilevanti nelle materie di rilievo ambientale, in particolar modo in quelle attinenti alle finalità di protezione ambientale, e che concernono sia il versante esterno che quello interno del nostro ordinamento.

Innanzitutto, le questioni ambientali sono non infrequentemente oggetto di conflitti internazionali¹⁰, e dunque di rapporti controversi sia nei confronti dell'Unione europea, che nei riguardi dei Paesi con noi confinanti. È evidente che il regionalismo differenziato, se non correttamente collocato e disciplinato rispetto a tali aspetti, da un lato potrebbe indebolire le posizioni da assumere nella determinazione delle politiche di protezione ambientale nei rapporti sovranazionali ed internazionali; dall'altro parte, l'estensione dei poteri decentrati, in particolare a favore delle Regioni collocati sui confini nazionali, potrebbe dare luogo a ulteriori contenziosi internazionali nella concreta determinazione delle misure di protezione ambientale che abbiano riflessi ultra-statali, contenziosi che in genere non sono facilmente componibili (o “mitigabili”) se non mediante un'opportuna - e auspicabilmente preventiva - azione di confronto tra le autorità statuali e che quindi possa tenere conto dell'insieme delle relazioni intercorrenti tra gli ordinamenti nazionali.

In secondo luogo, le materie ambientali, soprattutto in relazione alla determinazione ed all'applicazione degli standard di tutela ambientale, sono costante terreno di confronto, se non di vero e proprio antagonismo, non solo tra le istituzioni politico-rappresentative e i soggetti sociali¹¹, ma anche tra gli stessi organi istituzionali. Si pensi, ad esempio, ai conflitti tra le linee di indirizzo stabilite dallo Stato e le determinazioni assunte dalle Regioni, così come tra le competenze - soprattutto programmatiche - spettanti alle Regioni e le competenze di amministrazione attiva esercitate dagli enti locali, ovvero anche tra le deliberazioni assunte dagli enti locali stessi in materie ambientali allorché vi sono contemporaneamente cointeressati una pluralità di ambiti localizzati. Il contenzioso politico, istituzionale e sociale spesso si trasforma in lunghe e defatiganti controversie giuridiche

⁹ In tal senso, si veda S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema tra scienza e diritto*, cit., p. 460.

¹⁰ Un'interessante sintesi dei conflitti internazionali ambientali, in connessione con le problematiche della globalizzazione, è esposta da M. ZUPI, *Nuovi scenari di violenza, crisi e sicurezza globale*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 78, luglio 2013, in specie p. 32 ss., riportando anche una illuminante “mappa” internazionale dei conflitti ambientali a partire dal 1980.

¹¹ Si vedano le considerazioni esposte, da diversi punti di vista, nei contributi presenti nel volume di L. PELLIZZONI (a cura di), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Il Mulino, Bologna, 2011.

zionali, innescate anche dalla compresenza di altri diritti ed interessi, in specie di natura economica¹², così certo non favorendosi la chiara definizione degli standard ambientali – e le conseguenti responsabilità, anche di natura penale - cui i cittadini o anche le imprese sono davvero vincolati. A ciò si aggiunge la forte rimodulazione delle competenze delle Province anche nelle materie di rilievo ambientale, a seguito dalla cosiddetta legge Delrio n. 56/2014, la cui attuazione, per di più, è stata assai problematica e faticosa, dandosi così luogo a soluzioni piuttosto diversificate nelle singole realtà regionali, anche in relazione all'emersione delle Città metropolitane quale nuovo possibile baricentro di rilevanti competenze sul versante ambientale¹³. Sul punto della riorganizzazione delle competenze tra Regioni e Province, tra l'altro, si attendono novità a seguito di una recente sentenza della Corte costituzionale (vedi la sentenza n. 129/2019) che ha smentito l'interpretazione talora invalsa in sede regionale, secondo cui dalla predetta legge n. 56/2014 poteva dedursi la facoltà regionale di modificare l'assetto delle competenze provinciali in materia di protezione ambientale (si tratta, in particolare, di competenza sui rifiuti) già stabilite dal codice dell'ambiente, in quanto, tra l'altro, quest'ultimo può essere modificato soltanto mediante "dichiarazione espressa di altra legge della Repubblica" (vedi art. 3 bis del d.lgs. n. 152/2006), e tale dichiarazione, a ben vedere, non è presente nella legge n. 56/2014. Poi, dal punto di vista più strettamente operativo, è dato di comune esperienza che l'attuale frazionamento delle competenze amministrative relative alle procedure che coinvolgono interessi di rilievo ambientale, anche a favore di nuovi soggetti istituzionali quali le Città metropolitane, la farraginosità e la lentezza dei procedimenti relativi alle plurime "valutazioni" ambientali, e il processo complessivo di deresponsabilizzazione nel circuito multilivello tra politica ed amministrazione, hanno indebolito e frammentato la complessiva funzione di protezione ambientale costituzionalmente prevista e garantita. Se poi si passa ad esaminare il contesto fattuale in cui le attività autoritative di protezione ambientale devono ormai svolgersi, è sempre più evidente il rilievo dei rapporti di forza che si instaurano a livello geo-politico tra soggetti di rango statale o sovra-statale, dato che l'effettivo perseguimento di obiettivi di protezione ambientale dipende dalle interrelazioni sempre più globalizzate, e dove la tutela rispetto ai pericoli di carattere ambientale, nuovi o già presenti, non può essere esercitata mediante determinazioni di livello sub-statale, richiedendo inevitabilmente il confronto – ed infine l'auspicabile convergenza - tra le visioni degli Stati che incidono maggiormente sugli equilibri ambientali.

¹² Si pensi, ad esempio, al caso dell'Ilva di Taranto, e alle due pronunce della Corte costituzionale in merito, ovvero la sent. n. 85 del 2013, e la sent. n. 58 del 2018.

¹³ Sul punto si rinvia a F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014.

4. Considerazioni conclusive

Allora, le riflessioni appena svolte sui rischi e sul contesto non possono non indurre a particolare prudenza, là dove si intendesse procedere al regionalismo differenziato anche in relazione alle competenze rivolte al perseguimento delle finalità di tutela ambientale costituzionalmente previste e garantite. Certo, sinora le Regioni hanno utilizzato le loro competenze, soprattutto dopo la riforma del Titolo V, secondo modalità non omogenee in prassi, così producendosi una notevole distanza tra le “prestazioni” fornite di fatto in tema di protezione ambientale dai singoli ordinamenti regionali. Con il regionalismo differenziato, è possibile, ed anzi probabile, che le Regioni dotate di più accentuata efficienza politico-amministrativa sarebbero già pronte ad esercitare le ulteriori competenze che sarebbero loro attribuite rispetto a quelle ordinariamente assegnate alle Regioni. Sicché potrebbe sostenersi che il regionalismo differenziato consisterebbe nel dare concreta applicazione ad una sorta di principio di “eguaglianza istituzionale”, in quanto si consentirebbe di disciplinare in modo “ordinamentalmente” diverso la medesima funzione pubblica – in questo caso, quella concernente le competenze inerenti la sfera ambientale, ed in specie la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - in relazione a situazioni di per sé stesse già “territorialmente” diversificate.

Sul punto, tuttavia, si è detto¹⁴ che sarebbe sufficiente l'intervento con legge ordinaria per risolvere i problemi del potenziamento del ruolo regionale – ad esempio, prevedendo l'attivazione di specifici accordi di natura convenzionali tra le singole Regioni e lo Stato - anche in relazione alle competenze qui in esame. Certo, considerata la stretta interrelazione tra gli eco-sistemi delimitati dai confini regionali, per di più spesso in modo del tutto artificiale o comunque senza particolare corrispondenza a parametri di rilievo ambientale, l'attuazione del Titolo V che non consentisse alcuna differenziazione delle attribuzioni tra le Regioni più “attive” in materia di protezione ambientale e le altre Regioni – ovvero quelle le cui prestazioni politico-amministrative esercitate a tal fine non siano già risultate particolarmente adeguate – finirebbe per condizionare negativamente anche le prime. Anche perché in un sistema caratterizzato dal decentramento istituzionale, ma strutturato in modo omogeneo, in genere le decisioni assunte in via unitaria dagli organi di livello statale sono guidate da quella prudenza che è necessaria per tenere conto non tanto dei risultati migliori, quanto di quelli peggiori. E, dunque, dovrebbe sostenersi che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., potrebbe costituire il rimedio proprio a questo pericolo. Insomma, adottando questo punto di vista, il vero “danno” per l'ambiente non sarebbe tanto l'incremento della strumentazione legislativa ed amministrativa assegnata mediante il regionalismo differenziato alle Regioni già più efficienti, quanto l'inefficienza politico-

¹⁴ In tal senso R. BIN, “Regionalismo differenziato” a attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, n. 1, in specie pp. 15 ss.

amministrativa già dimostrata dalle altre Regioni. Ciò, quindi, giustificerebbe di consentire il trasferimento di funzioni così delicate non a tutte le Regioni, ma soltanto ad alcune, a quelle cioè già più efficienti dal punto di vista della protezione ambientale.

Tuttavia, dal punto di vista politico, la predetta argomentazione sarebbe non facilmente presentabile innanzi all'opinione pubblica tutta, sicché il regionalismo differenziato si presenterebbe come un "premio" per le Regioni già più attive, e sostanzialmente avvantaggiate dal punto di vista della protezione ambientale, e come il riconoscimento della "sconfitta" subita dalle altre Regioni. Inoltre, e forse ciò appare più rilevante per la nostra analisi, lo scopo essenziale del trasferimento di ulteriori competenze, cioè consentire la più flessibile determinazione di differenti standard di protezione ambientale all'interno del territorio nazionale, potrebbe condurre all'irrigidimento della distanza tra i livelli di protezione tra le diverse parti del Paese. Del resto, a sostegno del regionalismo differenziato spesso si afferma che esso consentirebbe di rispondere meglio proprio a quella differenziazione che è consustanziale alle diversità delle condizioni territoriali e dunque alla disomogeneità delle problematiche attinenti alla protezione ambientale. E non a caso, infatti, l'attuale spinta verso l'avvio di un processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. nasce dalla localizzata insoddisfazione per il modo in cui è stato sinora attuato il "nuovo" Titolo V. Ma allora, ripetiamo, piuttosto che avviare il regionalismo differenziato in tema di protezione ambientale, con il possibile determinarsi dei rischi e dei pericoli sopra accennati, non sarebbe più opportuno rivedere la disciplina legislativa ordinaria al fine di consentire l'esercizio di poteri regionali dotati di maggiore capacità di adattamento, integrazione e specificazione dei principi posti a livello nazionale?

Se, poi, si esaminano le bozze delle intese sinora rese disponibili alla pubblica opinione¹⁵, in relazione ai procedimenti più avanzati, quelli cioè concernenti la Lombardia, il Veneto, e l'Emilia-Romagna, tali Regioni hanno chiesto di poter disporre, con proprie leggi, di alcune funzioni amministrative che, ai sensi della normativa vigente, sono esercitate dal Ministero dell'ambiente ovvero in relazione alle quali il Ministero dell'ambiente è titolare di un potere di indirizzo e di coordinamento. Le funzioni richieste dalle tre Regioni, invero, si sovrappongono solo parzialmente. Dall'esame complessivo appaiono più circoscritte (e per molti aspetti analoghe) le ulteriori competenze che sono state richieste dalla Lombardia e dal Veneto, e che vertono in prevalenza sulla gestione dei rifiuti, sulla bonifica dei siti inquinati e sulla prevenzione e ripristino ambientale, ossia essenzialmente, tenendo conto della distinzione sopra tratteggiata, sui profili oggettuali attinenti alla tutela dell'ecosistema. Risultano, invece, più estese le ulteriori competenze in materia ambientale che sono state richieste dall'Emilia-Romagna, e che riguardano il rafforzamento delle funzioni programmatiche nei seguenti ambiti: difesa del suolo, gestione delle risorse idriche, tutela

¹⁵ Le bozze delle intese sono state rese note sul sito del Dipartimento degli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

dell'aria, bonifica dei siti inquinati e aree protette. Dunque, in questo caso, le ulteriori competenze concernerebbero sia la tutela dell'ecosistema, che la tutela dell'ambiente.

Ma ciò che non viene esplicitato nelle bozze di intese di cui si è attualmente a conoscenza, e che invece occorrerebbe sottolineare con forza, è che, se si intende spostare su specifici aspetti, collegati ad interessi territorializzati, il decisore ultimo sul “punto di equilibrio” rispetto ad una o ad entrambe le finalità di protezione ambientale costituzionalmente previste – in quanto declinabili, come sopra si è visto, nella tutela dell'ambiente e nella tutela dell'ecosistema -, nello stesso tempo è necessario tenere fermo il mantenimento di quelle che potremmo chiamare “condizioni ambientali minime ed essenziali”, e che sono indispensabili, sempre per volontà della Costituzione, per garantire effettivamente la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema sull'intero territorio nazionale, al fine di assicurare sostanziale ed effettiva parità nelle condizioni ed aspettative di vita, e quindi anche e soprattutto nell'esercizio di diritti civili e sociali costituzionalmente protetti, a tutti i cittadini, ovunque essi si trovino o intendano spostarsi. Se l'equilibrio ambientale, infatti, è inevitabilmente il risultato di interventi territorializzati e localizzati, l'obiettivo complessivo e costituzionalmente rilevante è quello di consentire condizioni sufficientemente omogenee di protezione ambientale in tutto il Paese, condizioni che dunque non possono non essere garantite anche nei confronti dell'esercizio delle competenze assegnate alla discrezionale determinazione politico-amministrativa dagli enti del decentramento istituzionale.

In altri termini, anche con il regionalismo differenziato, ed anzi viepiù con l'attuazione del regionalismo differenziato, devono restare fermi gli standard ed i livelli essenziali della protezione ambientale da assicurare su tutto il territorio nazionale. Come rilevato dalla Corte costituzionale, allo Stato non può non spettare «il potere di fissare standard 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». Ciò, in quanto “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” (vedi la sent. n. 300/2013, richiamata fra l'altro dalla sent. n.77/2017).

Vanno poi sempre tenuti fermi i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali, e a tal proposito va ricordata la legge n.132 del 2016 (relativa alla “Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale”) che disciplina i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), definendoli come “il livello qualitativo e quantitativo di attività che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”, di cui si deve far carico il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente.

Occorre poi assicurare la stabilità del Codice dell'ambiente là dove (vedi art. 3-quinquies del d.lgs. n.152 del 2006) si stabilisce che i principi in esso contenuti “costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territo-

rio nazionale”; che “le regioni e le province autonome possono adottare forme di tutela giuridica dell’ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un’arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali”; e, infine, che lo Stato, secondo il principio di sussidiarietà, interviene nelle questioni ambientali quando determinati obiettivi di tutela “non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati”.

E, ancora, vanno ribadite e tenute ferme la stabilità e la vincolatività sull’intero territorio nazionale delle decisioni assunte in materia ambientale dalle Autorità indipendenti, in particolare dall’ARERA (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente) e dall’Autorità antitrust. Così come va garantito il pieno ed effettivo rispetto delle discipline poste in sede di Unione europea e a livello internazionale, anche mediante l’arricchimento del vigente strumentario, pure in ordine alle conseguenti responsabilità delle Regioni con autonomia differenziata in caso di violazione o addirittura di sanzioni.

In definitiva, le questioni inerenti la protezione ambientale sono questioni fondamentalmente democratiche che, al di là degli effetti territorialmente localizzati, non possono non coinvolgere l’intera collettività perché concernono in modo diretto le nostre condizioni di vita in ogni parte del territorio. Ed è quindi indispensabile che le decisioni per così dire “prime e ultime” – soprattutto quando è in giuoco la competenza delle competenze - siano assunte a livello nazionale, restando fermo, quindi, il controllo della Corte costituzionale sul bilanciamento tra i molteplici interessi tutelati dalla Costituzione e le garanzie costituzionali dei diritti. Non può dimenticarsi, infatti, che la Corte costituzionale ha da lungo tempo attribuito alla protezione dell’ambiente il “valore di diritto fondamentale della persona e di interesse fondamentale della collettività”, attraverso un’interpretazione estensiva degli articoli 9 e 32 della Costituzione, che, come noto, riguardano, rispettivamente, la tutela del paesaggio e la tutela della salute (si vedano le sent. nn.210 del 1987, 617 e 641 del 1987). Insomma, proprio dall’art. 117, comma 2, lettera s) discende che non possono spettare agli organi statuali quelle competenze di protezione ambientale che insistono sull’intero ed unico ecosistema nazionale, inteso per così dire “al singolare”¹⁶, e tanto più ciò vale se si considera la competenza esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera m).

In conclusione, il procedimento di differenziazione previsto dall’art. 116, comma 3, Cost. e consentito anche nelle molteplici materie di rilievo ambientale, e pure in relazione alle finalità di protezione dell’ambiente e dell’ecosistema, non solo dovrà davvero rispondere alle esigenze localmente avvertite di maggiore responsabilizzazione delle autorità regio-

¹⁶ Su questa lettura dell’art. 117, comma 2, lettera s), si vedano le considerazioni di G. VOSA, *La tutela dell’ambiente “bene materiale complesso unitario” tra Stato ed autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 19, in specie p. 32.

nali rispetto al perseguimento di tali interessi, ma, nello stesso tempo, dovrà essere attuato in modo da accrescere – e pertanto non ridurre - l'efficienza del sistema istituzionale complessivamente rivolto alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e soprattutto dovrà assicurare – e quindi non comprimere - il rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie essenziali per il benessere dell'intera collettività su tutto il territorio nazionale.

