

## AUTONOMIA DIFFERENZIATA E TUTELA AMBIENTALE.

Francesco Giulio Cuttaia \*

*Abstract (it):* nella prospettiva dell'autonomia regionale differenziata, cui è stato dato impulso con la presentazione in Senato del disegno di legge governativo per l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., assume una valenza particolare il tema della tutela ambientale. Al riguardo, è da ritenere che notevoli siano i limiti posti al processo di differenziazione in tale ambito, attesa la trasversalità della materia e la particolare incidenza sulla potestà normativa delle Regioni che avranno i Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti la Tutela Ambientale (LEPTA).

*Abstract (en):* in the perspective of differentiated regional autonomy, which was given impetus with the presentation in the Senate of the government bill for the implementation of art. 116, co. 3, Cost., the theme of environmental protection takes on a particular value. In this regard, it is to be considered that the limits placed on the process of differentiation in this area are considerable, given the transversality of the subject and the particular impact on the regulatory power of the Regions that will have the Essential Levels of Performance concerning Environmental Protection (LEPTA).

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. Significato e limiti dell'autonomia regionale differenziata. - 3. I profili evolutivi della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. - 4. Gli specifici limiti dell'autonomia differenziata in tema di tutela ambientale derivanti dalla trasversalità della materia e dalla particolare incidenza che rivestiranno i Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti la Tutela Ambientale (LEPTA) sulla normativa regionale. - 5. Conclusioni.

### 1. Premessa.

Da alcune settimane è all'esame del Senato il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" (ora Atto Senato n. 615). Con esso, il Governo ha posto una concreta base su cui impostare il dibattito parlamentare per dare attuazione a quanto previsto dalla suddetta disposizione costituzionale, a sei anni di distanza da quando tre Regioni, il Veneto, la Lombardia e l'Emilia-Romagna, hanno chiesto di potersi avvalere di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, cui hanno fatto seguito iniziative, da parte dei governi che si sono succeduti, le quali, seppur non tradottesi in atti normativi,

hanno comunque tracciato una linea d'azione sulla quale si è sostanzialmente collocato anche l'attuale Governo.

Come noto, ai sensi della citata disposizione costituzionale, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere richieste rientrano nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e cioè quelle di competenza legislativa concorrente (tutte) e le materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, limitatamente a quelle concernenti l'organizzazione della giustizia di pace; le norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. A ciò è possibile pervenire attraverso l'approvazione da parte delle Camere di una legge "a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

La possibilità riconosciuta dalla predetta disposizione costituzionale di incidere anche sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale pone una serie di problematiche di cui è bene che il Parlamento, in sede di approvazione della legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., abbia piena contezza, soprattutto con riferimento agli ambiti di autonomia regionale da differenziare.

## **2. Significato e limiti dell'autonomia regionale differenziata.**

Occorre porre particolare attenzione al corretto utilizzo dell'espressione "autonomia differenziata" in un senso che sia coerente con l'intero dettato costituzionale. Al riguardo, la differenziazione consentita dalla Carta Costituzionale, obbedendo al rispetto dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di uguaglianza e di solidarietà, non può essere considerata un traguardo finale ma un mezzo per garantire al meglio il soddisfacimento di interessi generali riguardanti l'intera comunità nazionale, per cui, tenuto conto di ciò, la differenziazione tendenzialmente non può risolversi in un'asimmetria.

Al contrario dell' "asimmetria", la "differenziazione", intesa in senso funzionale e cioè propedeutico ad uno sviluppo equilibrato del Paese, pur tenendo conto delle peculiarità delle diverse aree territoriali, implica che l'eventuale attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia debba mantenersi coerente non solo con i principi di unità, uguaglianza e solidarietà, immanenti alla stessa configurazione della Repubblica, ma altresì con il riparto costituzionale delle competenze stabilito dall'art. 117 Cost.<sup>1</sup>.

La disposizione contenuta nel comma 3 dell'art. 116 Cost., infatti, ancorché l'espressione utilizzata "forme e condizioni particolari di autonomia" sia corrispondente a quella utilizzata nel comma 1 per le Regioni a statuto speciale, non sembra avere, sotto il profilo sistematico, natura derogatoria e la sua applicazione non può preludere al riconoscimento di una "specialità" contigua a quella delle Regioni cui è costituzionalmente attribuito tale carattere,

<sup>1</sup> \* Docente a contratto di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi Roma Tre, funzionario dello Stato.

Secondo T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, atti del IV convegno annuale della rivista Diritti regionali, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, 17/2020, p. 695, la matrice di tipo funzionale ricavabile dalla differenziazione ha una precisa finalità, in quanto "la possibilità di svolgere con maggiore autonomia rispetto alla generalità delle Regioni ordinarie specifici compiti dev'essere finalizzata a consentire che in ogni territorio si raggiungano i maggiori livelli di efficienza grazie ad un riparto delle funzioni improntato alla flessibilità, che preveda quindi il mantenimento in capo allo Stato ovvero il passaggio alla Regione delle varie attribuzioni in base a soli parametri qualitativi, in linea del resto con quel principio di sussidiarietà che permea tutto il Titolo V della Costituzione".

ma sembra offrire esclusivamente la possibilità di un'integrazione dei poteri delle Regioni ordinarie, sotto forma di ampliamento dell'autonomia regionale per il miglior perseguimento di specifici interessi aventi portata generale per le comunità regionali interessate.

Se così non fosse, si verrebbe surrettiziamente, cioè con semplice legge ordinaria, ancorché rinforzata, a modificare l'ordine costituzionale delle competenze senza seguire l'obbligatorio processo di revisione costituzionale, che, come noto, richiede un particolare e complesso procedimento legislativo<sup>2</sup>.

Quanto all'oggetto della differenziazione, stante la formulazione letterale dell'art. 116, co. 3, Cost., è da ritenere che essa possa inerire sia all'attività legislativa che a quella amministrativa.

Relativamente alle funzioni amministrative non sembrano sussistere, circa il loro ampliamento, controindicazioni di sorta, se non l'osservanza piena del principio di sussidiarietà proclamato dall'art. 118 Cost.

Relativamente alla potestà legislativa regionale da ampliare a seguito dell'autonomia differenziata, essa, con riferimento a quella concorrente, non può che rimanere limitata ai profili di dettaglio, ancorché se ne preveda una estensione in relazione a "una maggiore varietà di scelta nella regolamentazione delle discipline relative alle singole materie"<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda le materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato menzionate dall'art. 116, co. 3, Cost., è da ritenere che non possa operarsi un'assegnazione delle stesse alla competenza concorrente, giacché una modifica dell'assetto delle competenze legislative non potrebbe essere devoluta a un atto negoziale che intervenga tra esecutivi, ancorché recepito da una legge rinforzata del Parlamento. Pertanto, con riferimento a dette materie, l'ambito di autonomia differenziata da attribuire alla Regione richiedente non potrà che inerire alle sole funzioni amministrative, soprattutto di tipo organizzativo dei corrispondenti servizi (ivi comprese, ovviamente, le potestà di normazione secondaria), le quali, in via ordinaria, sono di pertinenza dello Stato (quale attributario della competenza legislativa esclusiva).

Né è da ritenere che l'autonomia differenziata possa costituire un *tertium genus* (accanto a quello delle Regioni a statuto speciale e a quello delle Regioni ordinarie)<sup>4</sup>. Tutt'al più la

<sup>2</sup> Al riguardo, cfr. S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *La Rivista del "Gruppo di Pisa"*, 3/2019, p. 227, il quale ritiene che essendo la modificazione dell'ordine costituzionale delle competenze rimesso a un intervento di revisione costituzionale, la norma contenuta nell'art. 116, co. 3, Cost. non consentirebbe di "dislocare materie, ma soltanto alcune funzioni in queste rientranti (e non per blocchi tanto estesi da esaurire tutte le fattispecie comprensibili in ciascuna materia)". Secondo altri Autori, invece, la cennata disposizione costituzionale comporterebbe una vera e propria "deroga" al quadro costituzionale (in particolare, cfr. T. MARTINES, A. MORELLI, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Francis Lefebvre, Milano, X ed., 2019, p. 24, secondo i quali la legge ordinaria prevista dall'art. 116, co. 3, Cost. "sembra abilitata a derogare al quadro costituzionale, facendo luogo appunto ad ulteriori trasferimenti di competenza rispetto a quelli fissati dall'art. 117 Cost."; per A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 145 – 146, è da ritenere compatibile la deroga all'ordine delle competenze di cui all'art. 117, "sia pure limitatamente agli ambiti materiali indicati").

<sup>3</sup> P. MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischio di ingovernabilità*, in *Federalismi.it*, 19/2022, p. 132.

<sup>4</sup> In tal senso, cfr. L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2017, p. 5; F.

differenziazione può costituire una *species* rispetto al *genus* delle Regioni ordinarie<sup>5</sup>. Ciò posto e assodato quindi il rispetto del mantenimento del riparto delle competenze legislative ex art. 117 Cost., occorre fare riferimento ai limiti che debbono essere osservati nell'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

In proposito, l'osservanza, ai sensi dell'art. 5 Cost., dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica e, rispettivamente, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost., dei principi di solidarietà ed eguaglianza, comporta che alla differenziazione derivante dall'autonomia regionale ulteriormente ampliata siano posti due fondamentali limiti. Il primo è connesso alla salvaguardia dei profili che contrassegnano l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, affidata alle competenze esercitate dallo Stato in via ordinaria e, se del caso, straordinaria; il secondo è correlato alla effettiva garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett. m), in quanto proprio in essi, declinabili soprattutto sotto il profilo dell'adeguatezza, si riflette il contenuto del principio di eguaglianza sostanziale, correlato a sua volta al principio solidaristico.

Proprio in ragione della equilibrata definizione degli assetti relativi alle potestà legislative dello Stato e delle Regioni a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, la giurisprudenza costituzionale ha indicato nelle competenze legislative statali trasversali quelle idonee a interferire in qualsiasi materia rientrante nelle competenze legislative concorrenti o residuali delle Regioni<sup>6</sup> (il tema della trasversalità di alcune competenze

---

GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10/2018, p. 6. In senso contrario, cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, cit., pp. 142 – 144, il quale fa riferimento a tre “tipo” di Regioni (speciali, ordinarie e differenziate). Più di recente, parla di un “triplice quadro normativo” che si è venuto delineando O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, atti del IV convegno annuale della rivista Diritti regionali, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, cit., p. 667, il quale però ritiene che al *genus* delle Regioni a statuto speciale e al *genus* delle Regioni ordinarie si sia affiancata “la *species* dell'autonomia regionale differenziata, collocata nel *genus* delle Regioni ordinarie e che consente a ciascuna Regione, secondo il procedimento ex art. 116, terzo comma, Cost., di superare il proprio *status* ordinario differenziandosi e costituendo, così, altrettante forme, o sub *species*, di autonomia differenziata”.

<sup>5</sup> In tal senso, cfr. A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2015, pp. 2-3, secondo la quale “l'istituto di cui al terzo comma dell'articolo 116 non è un *genus* ma è una *species* [...] del più generale principio di differenziazione introdotto per le Regioni ordinarie”.

<sup>6</sup> Come sottolineato da S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti di differenziazione regionale: virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione)*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit. p. 336, le materie trasversali “sono frutto di una elaborazione giurisprudenziale che ha portato alla affermazione di un Titolo V vivente, piuttosto lontano dal suo tenore letterale originario, nel quale le competenze finalistiche hanno sostituito i principi fondamentali come strumento a disposizione dello Stato per garantire interessi unitari, tra cui, in primo luogo, la parità nel godimento dei diritti; e se i principi possono, in effetti, essere destinati a venir meno con l'attuazione del terzo comma della norma costituzionale *de qua*, le materie trasversali, in quanto espressive di una competenza statale inderogabile, finiscono invece per porsi come un limite implicito alla differenziazione” (in tal senso, cfr., altresì, C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 26/09/2018, n. 18/2018, p. 11, secondo la quale, la richiesta di autonomia differenziata non dovrebbe attenersi “ai restanti poteri esclusivi statali che non costituiscono materie ma limiti generali, trasversali rispetto a queste ultime, a garanzia dell'unità del sistema, come le clausole

legislative statali è poi strettamente connesso all'attrazione in sussidiarietà, avendo con essa in comune la radice della finalità di tutelare le esigenze unitarie del Paese).

In particolare, la sentenza della Corte Costituzionale 24 luglio 2003, n. 274, ha considerato come anche nell'assetto costituzionale scaturito dalla riforma del 2001, "allo Stato sia pur sempre riservata nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, con i limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento"<sup>7</sup>.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha portato a delineare materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale, ma anche alla legislazione concorrente (in questo caso attraverso l'emanazione di norme di principio) in grado di incidere significativamente non solo sulla legislazione di dettaglio delle Regioni in tema di competenze legislative concorrenti, ma altresì sulla stessa legislazione regionale di tipo residuale. Comunque, rimanendo in tema di legislazione esclusiva dello Stato, oltre alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (la cui trasversalità consente allo Stato, nel limitare l'autonomia normativa delle Regioni, di tendere all'obiettivo di una fruizione uniforme di tali prestazioni su tutto il territorio nazionale)<sup>8</sup>, sono state da tempo individuate, per la loro peculiarità, materie spiccatamente trasversali, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza costituzionale.

Uno degli ambiti di maggiore incidenza sulla potestà normativa regionale da parte della

---

dell'art. 117, comma 2, Cost. riguardanti la tutela della concorrenza, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, l'ordinamento civile"). È bene tuttavia chiarire, come avverte G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015*, p. 4, che le "clausole di competenza trasversale non sono un'invenzione della Corte, esistono nel testo della Costituzione. Il problema, dunque, sta nel determinarne il significato". Le competenze trasversali sono state definite "materie non materie" da A. D'ATENA, nel senso che esse, pur non essendo materie in senso tecnico, costituiscono titolo per l'esercizio del potere legislativo da parte dello Stato. (A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze* in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, p. 5, nonché in *Le Regioni, dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 15-23).

<sup>7</sup> Corte Cost. n. 274/2003, cons. in dir. §2.1., su cui cfr., con spunti critici sulla motivazione, ritenuta "gracile ed evasiva", A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e...non dice*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21/08/2003; in senso favorevole, R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, editoriale, in *Federalismi.it*, 25/09/2003, n. 9/2003.

<sup>8</sup> V. Corte Cost. 22 luglio, 2011, n. 232, cons. in dir. §5.2. Va comunque fin da ora avvertito come la Corte abbia posto l'accento anche sul fatto che sarebbe "del tutto improprio e inconfidente il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost. al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali" (Corte Cost. 19 luglio 2005, n. 285, cons. in dir. §3, richiamata, tra le altre, da Corte Cost. 15 gennaio 2010, n. 10; 22 luglio 2011, n. 232), per giungere alla conclusione che l'attribuzione allo Stato della competenza trasversale ed esclusiva di cui all'art. 117 co. 2, lett. m) Cost. si riferisce alla "determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti...a tutti gli aventi diritto" (Corte Cost. 7 marzo 2008, n. 50, cons. in dir. § 4, cui ha fatto riferimento Corte Cost. 27 luglio 2011, n. 248, cons. in dir. § 5.1.).

legislazione statale riguarda, in particolare, il tema generale della tutela ambientale.

### 3. I profili evolutivi della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La giurisprudenza costituzionale ha in diverse occasioni affermato che, con riferimento all'art. 117, co. 2, lett. s) Cost., più che di materia in senso tecnico, la tutela ambientale debba intendersi come valore costituzionalmente protetto, in quanto tale, implicante una trasversalità della competenza statale, giacché "allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo"<sup>9</sup>.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, nell'ambito del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, è stata affidata al primo, in via esclusiva, la materia della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (art. 117, co. 2, lett. s), mentre rientra nella legislazione concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, co. 3), a sua volta necessariamente correlata alla materia del "governo del territorio", anch'essa attribuita alla legislazione concorrente.

Già prima della riforma del Titolo V la protezione dell'ambiente aveva assunto una tendenziale autonoma consistenza venendosi a configurare l'ambiente come bene unitario da salvaguardare nella sua interezza. Tuttavia, l'integrità ambientale come bene unitario veniva collegata soprattutto alla tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. (con riferimento soprattutto alla prevenzione del rischio di danni ambientali) e, in parte, anche alla tutela della salute *ex* art. 32 Cost. (segnatamente, in relazione alla prevenzione e alla eliminazione di emissioni inquinanti, in maniera da garantire un ambiente salubre)<sup>10</sup>.

Con la modifica del Titolo V della Costituzione e la previsione di cui all'art 117, co. 2, lett. s) e co. 3, di cui si è fatto cenno, mentre l'esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è sembrato preludere a una configurazione dell'ambiente come bene immateriale in una sua dimensione nuova rispetto al passato, caratterizzata dalla prevenzione di effetti distorsivi quali, in primo luogo, l'inquinamento e il rischio di incidenti rilevanti, il riferimento alla "valorizzazione" ha inteso privilegiare un ancoraggio più

<sup>9</sup> Corte Cost. 6 luglio 2012, n. 171, cons. in dir. §3.

<sup>10</sup> In tal senso cfr. Corte Cost. 5 febbraio 1992, n. 67, la quale, dopo aver premesso che "l'integrità ambientale è un bene unitario", ammetteva che potessero essere sottoposte a sanzione penale tutte le modifiche e le alterazioni attuate mediante opere autorizzate, "indipendentemente dalla presenza e dalla entità di un danno paesistico concretamente sussistente" (cons. in dir. §2); Corte Cost. 19 luglio 1994, n. 356, la quale, a proposito delle innovazioni legislative introdotte nei primi anni novanta nel settore della protezione ambientale, riteneva che esse realizzassero, "secondo esigenze di carattere unitario, valori espressi dagli articoli 9 e 32 della Costituzione" (cons. in dir. §3). In tale solco sostanzialmente si inseriscono Cass. civ. sez. III 3 febbraio 1998, n. 1087, la quale ha configurato l'ambiente come bene giuridico il cui fondamento costituzionale è individuato negli artt. 9 e 41 Cost. e, successivamente, Cass. civ. sez. III 10 ottobre 2008, n. 25010, in cui viene affermato il principio che il danno all'ambiente va ben al di là delle lesioni dei singoli beni che lo compongono, in una visione unitaria di "ambiente" correlata alla tutela del paesaggio come valore estetico e naturale, per toccare la tutela delle condizioni di vita salubre in tutte le sue componenti, di talché l'ambiente risulta quale valore pubblico immateriale primario ed assoluto, "attraverso il coordinamento tra le disposizioni primarie (artt. 2, 3, 9, 32 e 41 e 42) che tutelano l'individuo e la collettività" (motiv. §2).

materiale alla tutela del paesaggio *ex art. 9 Cost.*

Sotto il primo profilo è stata proprio la Corte Costituzionale a collegare la tutela ambientale e dell'ecosistema alla normativa comunitaria e statale allora vigenti, segnatamente la direttiva 96/1982/CE e il d.lgs. 334/1999 di recepimento della stessa, il cui art. 1 fa riferimento al fatto che in detto provvedimento legislativo sono contenute disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi all'uso di determinate sostanze pericolose e a "limitare le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente".

Al riguardo, si può ritenere come la Corte Costituzionale, già prima della riforma del Titolo V abbia avuto consapevolezza della trasversalità della materia ambientale, intesa quest'ultima come una sorta di mosaico risultante da diverse tessere, quali l'assistenza sanitaria, la tutela del paesaggio (quali componenti fondamentali) e, altresì, l'urbanistica, l'agricoltura e le foreste, la protezione civile, la caccia e la pesca, ecc.<sup>11</sup>. Da questo punto di vista la riforma costituzionale del 2001, nell'attribuire la tutela ambientale e dell'ecosistema alla legislazione esclusiva dello Stato (mentre prima era sostanzialmente ripartita con le Regioni, ad esclusione della tutela del paesaggio) è stata ritenuta allora in controtendenza.

Tuttavia, si è trattato, per così dire, di una prima impressione giacché, come è stato osservato, la Corte Costituzionale "pur dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 117, ha sostanzialmente continuato a riconoscere ai legislatori regionali la possibilità di occuparsi di ambiente...nel senso di ammettere che le Regioni, nell'occuparsi di volta in volta di tutela della salute, di governo del territorio, di caccia e pesca, di agricoltura, di foreste, etc., possano intercettare il valore trasversale *ambiente* e dunque, in tal caso, dettare legittimamente anche disposizioni di protezione ambientale; fermo restando, naturalmente, che queste disposizioni non possano essere in contrasto con quelle adottate dallo Stato in base all'art. 117 comma 2, lett. s) Cost."<sup>12</sup>.

Ciò posto, la Corte Costituzionale, dopo l'entrata in vigore del Titolo V ha ritenuto ammissibile l'emanazione di norme regionali maggiormente protettive dell'ambiente<sup>13</sup>.

Con il passare del tempo però la Corte Costituzionale ha inteso l'affidamento della tutela ambientale e dell'ecosistema alla legislazione esclusiva dello Stato come un limite anche alla disciplina che le Regioni dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela più elevata nell'esercizio di competenze previste

11 Cfr., in particolare, Corte Cost. 7 luglio 1998, n. 273; 9 febbraio 2000, n. 54; 13 novembre 2000, n. 507.

12 M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 149.

13 Cfr., in tal senso, Corte Cost. 10 luglio 2002, n. 407, la quale ritiene che l'intento del legislatore costituzionale (desunto anche dai lavori preparatori) "sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela, uniforme sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali", tale da legittimare, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, una disciplina normativa "diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione e il territorio interessati" (cons. in dir. §3.2 e §4); Corte Cost. 8 giugno 2005, n. 232, la quale, attesa la trasversalità della materia della tutela ambientale, non esclude la possibilità "che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e di quella *residuale* di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale" (cons. in dir. §2); già prima, in tal senso, anche Corte Cost. 10 ottobre 2003, n. 307; 13 gennaio 2005, n. 62.

dalla Costituzione che vengano a contatto con quella dell'ambiente<sup>14</sup>.

In generale, per un certo periodo, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale le nozioni di tutela dell'ambiente e di tutela del paesaggio hanno finito per subire una tendenziale assimilazione se non di contenuti, senz'altro di tipo verbale, suscettibile di dare vita a un medesimo oggetto giuridico ancorché tutelato in maniera diversificata.

La Corte Costituzionale ha, inizialmente, inteso escludere che si potesse configurare in senso tecnico una materia qualificabile come "tutela dell'ambiente", ritenendo che essa non potesse essere intesa "come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze", sì da venirsi a configurare l'ambiente "come *valore* costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia *trasversale* in ordine alla quale si manifestano competenze diverse"<sup>15</sup>, ivi comprese materie quali la tutela della salute, il governo del territorio e la protezione civile, ecc. oggetto di legislazione concorrente.

La Corte Costituzionale ha poi valorizzato il riferimento all'ecosistema, affermando che l'ambiente "è un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti", concludendo che "oggetto di tutela, come si evince 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. La potestà di disciplinare la tutela dell'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione, il quale, come è noto, parla di *ambiente* in termini generali ed onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola *ambiente* la parola *ecosistema*". Da ciò, la Corte fa conseguire che "spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto"<sup>16</sup>.

In questo contesto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale la tutela dell'ambiente e la tutela del paesaggio e dei beni culturali hanno assunto una sostanziale assimilazione,

---

14 Cfr. in tal senso Corte Cost. 14 aprile 2008, n. 104 (cons. in dir. §5); Corte Cost. 15 luglio 2009, n. 235, secondo cui "lo Stato detta in materia di tutela dell'ambiente, una disciplina inderogabile *in pejus*, che si impone all'autonomia delle Regioni" ma non impedisce ad esse la facoltà "di adottare norme di tutela ambientale più elevate" (cons. in dir. §6); Corte Cost. 17 giugno 2013, n. 145, la quale ammette che la legislazione regionale possa "incrementare i livelli della tutela ambientale, allorché essa costituisca esercizio di una competenza legislativa della Regione e non comprometta un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuate dalle norme dello Stato" (cons. in dir. §2.1.); in precedenza, altresì, Corte Cost. 19 marzo 2012, n. 66, con particolare riferimento alla tutela paesistica.

15 Corte Cost. 10 luglio 2002, n. 407 cons. in dir. § 3.2.

16 Corte Cost. 14 novembre 2007, n. 378, cons. in dir. §4. In tal modo, secondo A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, p.5, "la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per la sua naturale forza espansiva, disegna dinamicamente, nel corso del tempo, i suoi confini: finisce così col plasmare anche gli ambiti degli altri settori materiali, a partire, ovviamente, da quello più affine, costituito dalla valorizzazione (peraltro, non dell'ambiente, ma *soltanto*) dei beni culturali".



mentre, sul piano normativo, i due ambiti tendevano a differenziarsi.

A riprova di ciò, sono, in primo luogo, l'adozione del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, emanato in attuazione dell'art. 10, l. 6 luglio 2002, n. 137), ai sensi del quale sono definiti "beni paesaggistici gli immobili e le aree...costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio" (art. 2, co. 3) e viene affidata alle Regioni la pianificazione paesistica, al fine di assicurare che il paesaggio sia "adeguatamente tutelato e valorizzato" (art. 135, co. 1)<sup>17</sup>; in secondo luogo l'adozione del codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in attuazione della l. 15 dicembre 2004, n. 308), che disciplina il sistema di prevenzione del rischio da danno ambientale all'insegna del principio di precauzione, stabilendo che le Regioni "possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio" (art. 3-*ququies*).

Un punto di convergenza è stato tuttavia trovato dalla giurisprudenza costituzionale nell'individuazione di un progressivo "processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è accresciuta la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale"<sup>18</sup>.

In questo quadro evolutivo un ruolo fondamentale è quello rivestito dallo Stato, quale regolatore dei delicati equilibri che rischiano di essere intaccati, specie nel contemperamento con altre tutele costituzionalmente rilevanti. Al riguardo, non si può fare a meno di citare la sentenza della Corte Costituzionale sul caso *ILVA* in cui viene espresso il principio che i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione "si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri", altrimenti "si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diventerebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona"<sup>19</sup>.

---

17 Il codice dei beni culturali, sia pur in forma didascalica, ha chiarito la distinzione tra il concetto di tutela (affidata alla competenza esclusiva dello Stato) e quello di valorizzazione (rientrante nella competenza concorrente), stabilendo, all'art. 6, co. 1, che "la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati". Il comma secondo del predetto articolo dispone che "la valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze".

18 Corte Cost. 16 luglio 2019, n. 179, cons. in dir. §12.1.

19 Corte Cost. 9 aprile 2013, n. 85, cons in dir. §9. Nello specifico, la Corte era intervenuta sulla vicenda dello stabilimento siderurgico Ilva di Taranto in cui era venuto in evidenza, oltre alla tutela ambientale, il bilanciamento di diritti costituzionalmente garantiti quali la libertà di impresa, il diritto al lavoro e il diritto alla salute. La medesima impostazione dell'argomentazione si ritrova sviluppata nella successiva sentenza 7 febbraio 2018, n. 58 sempre riguardante l'ILVA di Taranto. In particolare, la Corte, nel richiamare la sentenza n. 85/2013, richiede che il bilanciamento, senza consentire "l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno

In particolare, secondo la Corte, “la qualificazione come *primari* dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto”<sup>20</sup>.

Al di là del contemperamento con gli altri interessi generali costituzionalmente rilevanti, la cui competenza non può che spettare al legislatore statale, è indubbio che la legislazione statale, ispirandosi a quella eurounitaria e in attuazione dei principi affermati dagli artt. 9 e 117, co. 2, lett. s) Cost., abbia approntato una serie di strumenti che nell’esercizio delle funzioni amministrative hanno progressivamente consentito una sempre più adeguata (ancorché, a volte, farraginoso) tutela ambientale, disciplinando di volta in volta la pianificazione territoriale; potenziando le autorizzazioni a valenza ambientale e determinandone i relativi standard di riferimento; disponendo una serie di poteri di intervento anche di natura sanzionatoria.

In questo quadro normativo in continua evoluzione si possono individuare, sotto l’aspetto della tutela amministrativa, in funzione di *trait d’union* tra la salvaguardia paesaggistica e quella, di più ampie dimensioni, ambientale, i procedimenti specifici, quali la valutazione di impatto ambientale (VIA); la valutazione ambientale strategica (VAS); l’autorizzazione integrata ambientale (AIA); l’autorizzazione unica ambientale (AUA).

La trasversalità della tutela ambientale è stata affermata in diverse occasioni dalla Corte Costituzionale<sup>21</sup>, la quale comunque, come già chiarito, non ha escluso la possibilità che la Regione, senza derogare alla normativa legislativa statale, possa fissare parametri di tutela più stringenti o comunque migliorativi<sup>22</sup>.

Tale assetto, tuttavia, mano a mano è andato ad assumere profili di una certa

---

nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette”, deve rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza proprio per evitare che possa verificarsi la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti o il sacrificio totale di uno di essi e sia quindi “sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati” (cons. in dir. § 3.1). In entrambe le pronunce il riferimento alla tutela dell’ambiente (segnatamente inteso quest’ultimo nella sua accezione di ambiente salubre) è diretto alla finalità di tutela rispetto alle immissioni nocive. Per quanto riguarda, invece, la tutela del paesaggio, il principio del contemperamento con altri dritti costituzionali era stato qualche anno prima affermato dalla Corte, determinando, sia pur indirettamente, la sua esposizione ad una sostanziale soccombenza. Si fa in particolare riferimento alla sentenza 28 giugno 2004, n. 196, con la quale è stato affermato che la tutela del paesaggio di cui all’art. 9 “non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali” (cons. in dir. §23). Nello specifico, la Corte si era pronunciata sul ricorso presentato da alcune Regioni contro il condono edilizio disposto dal d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. in l. 24 novembre 2003, n. 326, eccependo che l’interesse paesistico – ambientale sarebbe stato definitivamente compromesso a vantaggio dell’interesse finanziario statale (derivante dalla corresponsione dei pagamenti effettuati dai proprietari, per ottenere il condono). La Corte, al riguardo, ha osservato come la tutela del paesaggio andasse temperata con altri valori costituzionali quali il diritto all’abitazione e al lavoro.

<sup>20</sup> Corte Cost., 85/2013, cons. in dir. §9.

<sup>21</sup> Recentemente, Corte Cost. 23 marzo 2021, n. 86, ha ribadito che la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema è “materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali” (cons. in dir. §4; in precedenza, *ex multis*, v. Corte Cost. 30 ottobre 2020, n. 227; 23 dicembre 2019, n. 289; 26 novembre 2018, n. 215; 11 luglio 2018, n. 151; 9 marzo 2012, n. 54; 22 luglio 2004, n. 259).

<sup>22</sup> In tal modo si può pervenire a un assetto di competenze che vada da un “minimo” della normativa statale a un “massimo” della normativa regionale (cfr., in tal senso, S. MANGIAMELI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2003, p. 344; più recentemente, in senso analogo, A. VUOLO, *L’ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., p. 9).

problematicità, atteso il fatto che non sempre gli ulteriori parametri fissati normativamente dalle Regioni possono essere ritenuti indiscutibilmente “migliorativi” nei confronti della legislazione statale, soprattutto con riferimento alla direzione rispetto alla quale quest’ultima intende muoversi, in considerazione delle diverse finalità da perseguire.

Come è stato osservato in dottrina, si è assistito ad una evoluzione interpretativa della tutela, da paesaggistica (cioè, metodologica, visiva, culturale) ad una onnicomprensiva<sup>23</sup>.

Tuttavia, all’interno di tale configurazione unitaria è possibile delineare un profilo spiccatamente “qualitativo” incentrato sulla dimensione fisico-estetica e storico-culturale (la tutela del paesaggio) e un profilo definibile “quantitativo” caratterizzato dal riferimento all’ecologia, all’ecosistema e allo sviluppo sostenibile<sup>24</sup>.

In questo lento ma inesorabile processo evolutivo si è collocato a suo tempo il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (legge delega 1 marzo 2002, n. 39) “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità”, che si può dire, abbia costituito il primo fondamentale passaggio normativo attraverso il quale il legislatore ha assunto l’impegno a ricercare soluzioni alternative alle fonti di energia fossile, fissando percentuali da raggiungere in tempi medio-lunghi.

L’emergenza energetica in atto, derivante soprattutto dalle conseguenze del conflitto russo-ucraino, sta inducendo il nostro Paese a privilegiare fonti di approvvigionamento che limitino in modo consistente la dipendenza da altri Stati.

In tale contesto un profilo centrale sta assumendo il ricorso (con relativi investimenti pubblici) alla c.d. energia da fonti rinnovabili, la quale già da tempo costituisce una concreta alternativa alle fonti fossili.

Un forte impulso al riguardo, è stato dato dall’inserimento nell’art. 9 della Costituzione, e quindi tra i principi fondamentali, della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (nonché della biodiversità che di quest’ultimo costituisce una specificazione), in una visione tendenzialmente volta a privilegiare un assetto degli interessi generali aventi rilevanza costituzionale, propedeutica all’affermazione di sistemi non impattanti sul clima e sull’ecosistema (l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1)<sup>25</sup>.

---

23 Cfr., in tal senso, R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”?* *Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 7/2022, p. 37, ss. L’A. sottolinea come in questa evoluzione interpretativa della tutela, da paesaggistica ad ambientale, abbia inciso altresì la riforma del Titolo V della Costituzione.

24 Cfr., in tal senso, G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi.it*, 8/2019, p. 5, ss. Nell’analisi comparativa condotta, l’A. rileva come solo in pochi Stati europei la normativa nazionale contempra espressamente la tutela del paesaggio.

25 Per inciso, la nuova formulazione dell’art. 9 Cost., prevedendo altresì la competenza legislativa dello Stato in tema di disciplina dei “modi e le forme di tutela degli animali”, che sembra così assurgere a materia trasversale, pone seri problemi di raccordo con le disposizioni contenute nell’art. 117 Cost., soprattutto nelle materie di competenza legislativa esclusiva regionale, ad es. in materia di caccia e pesca (per un esame critico si rinvia a M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2022, p. 9, il quale definisce “incongruo” quanto disposto in ordine alla tutela degli animali, essendo stata introdotta una riserva di legge statale “che non sembra rispondere in alcun modo e sotto alcun profilo alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge contenute [...] nella prima parte della Costituzione”; P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE online*, n. 2/2022, p. 1111, ss., spec. 1121, la quale, pur considerando che l’attribuzione della materia *de qua* alla competenza legislativa statale

Tale assetto, o meglio, al momento, la proiezione verso tale assetto, appare destinato a ridimensionare ulteriormente la tutela del paesaggio, accentuando una tendenza che sta caratterizzando da qualche tempo le relazioni Stato-Regioni ed Autonomie locali. Infatti fino a qualche anno fa era lo Stato, attraverso il richiamo alla tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. (nella formulazione antecedente a quella introdotta da l. cost. 3/2001) e mediante l'esercizio delle competenze legislative indicate dall'art. 117 co. 2, lett. s (in cui il riferimento all'ambiente era intrinsecamente correlato alla tutela del paesaggio), a garantire un indirizzo per la salvaguardia dei territori rispetto alle potenziali aggressioni di diversificati interessi locali.

Progressivamente si sono rivelate le Regioni e le Autonomie locali ad avere a cuore una più appropriata tutela dei rispettivi territori rispetto a scelte strategiche di politica energetica, che, attraverso soprattutto l'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, sono destinate a deturpare il territorio, a fronte della soddisfazione di interessi economici dei consumatori e dei ceti produttivi. Ciò è comprovato dall'elevato contenzioso tra Stato e Regioni che si è sviluppato nel tempo e che non tende a ridursi, in relazione al progressivo diffondersi di impianti di energia rinnovabile (quali, pale eoliche e impianti fotovoltaici, particolarmente impattanti sul territorio).

Inoltre, a causa della situazione di progressivo deterioramento del contesto ambientale globale, si sta evidenziando la prevalenza della tutela ambientale, ove per ambiente è da intendersi, in una ulteriore specificazione che si è fatta strada negli ultimi anni, l'*habitat* all'interno del quale individuare le migliori condizioni per il benessere della vita umana, rispetto a quella del paesaggio, nella sua dimensione, per così dire, estetica<sup>26</sup>.

Si sta assistendo, in forme pressoché analoghe, alla vicenda che, durante la pandemia da Covid-19, ha fatto registrare una prevalenza della tutela della salute rispetto ad altre garanzie costituzionali fondamentali sia individuali che collettive (in particolare, le libertà di locomozione, la libertà di riunione, ma anche il diritto all'istruzione, il diritto al lavoro, ecc.), con la differenza che il diritto alla salute è dichiarato espressamente dall'art. 32 Cost. come "fondamentale" e, quindi, potenzialmente con una forza attrattiva su di sé che, come si è visto, sia pur per un periodo di tempo limitato, ha inciso profondamente sulle libertà costituzionali, mentre nel caso della tutela ambientale la strisciante priorità rivestita da logiche strategiche strettamente pervase da interessi economici, pur richiamandosi all'esigenza di prevenire eventi catastrofici, quali, in primo luogo, il cambiamento climatico, rischia di scantonare in un disallineamento duraturo rispetto alla logica del contemperamento degli interessi generali che permea di sé il nostro ordinamento costituzionale.

Da ciò, la tendenza ad una progressiva inderogabilità della normativa statale, anche quando quella regionale possa essere considerata migliorativa. D'altra parte, come ha

---

avrebbe dovuto trovare collocazione nell'art. 117, co. 2, Cost., rileva che avere correlato la tutela degli animali a quella dell'ambiente, assume un particolare significato, perché inserita in una visione non più "antropocentrica", ma "olistica" dell'ambiente).

<sup>26</sup> In aggiunta al caso delle fonti di energia rinnovabili possono essere individuati altri ambiti in cui la normativa statale, oltre che trasversale, tende ad essere prevalente, ad es. in materia di inquinamento elettromagnetico, elettrosmog, transito di materiale radioattivo.

precisato la Consulta, “la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria [...] ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all’intervento normativo e dell’assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell’esercizio della sua competenza esclusiva”<sup>27</sup>.

**4. Gli specifici limiti dell’autonomia differenziata in tema di tutela ambientale derivanti dalla trasversalità della materia e dalla particolare incidenza che rivestiranno i Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti la Tutela Ambientale (LEPTA) sulla normativa regionale.**

Sulla base delle considerazioni svolte in precedenza, la trasversalità della materia ambientale appare suscettibile di limitare ulteriormente i margini della potestà normativa delle Regioni, anche se non può non rimanere fermo il principio costantemente enunciato dal Giudice delle leggi, che la trasversalità in argomento implica “l’esistenza di competenze diverse che ben possono essere regionali, con la conseguenza che, in relazione a queste, allo Stato sarebbe riservato 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”<sup>28</sup>.

Sotto questo profilo, come sottolineato in dottrina, “una maggiore, seppur cauta, attenzione della Corte Costituzionale nei confronti delle politiche ambientali perseguite dalle Regioni risulta abbastanza evidente anche in tema di localizzazione di impianti per la produzione di energia”<sup>29</sup>.

In tale contesto un ruolo particolarmente incisivo andranno a svolgere i livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela ambientale, quando essi saranno determinati.

A livello generale il disegno di legge quadro attuativo dell’art. 116, co. 3, Cost., afferma il principio della pregiudizialità della determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali rispetto all’attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In proposito, l’art. 3, co. 1, del ddl dispone che i LEP “devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale...e i relativi costi e fabbisogni standard sono determinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri”, tramite i quali si provvede, “dopo l’acquisizione dell’Intesa della Conferenza Unificata” con la conseguente trasmissione dei relativi schemi di d.p.c.m. alle Camere per l’espressione del

27 Corte Cost. 17 febbraio 2021, n. 21, cons. in dir. §4.1 (in precedenza, Corte Cost. 19 giugno 2019, n. 147).

28 Corte Cost. 12 aprile 2017, n. 77, cons. in dir. §3, su cui v. F. SCALIA, *Il carattere di “materia trasversale” della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte Cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, n. 3/2017, p. 5 ss.

29 M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi.it*, 01/08/2022, n. 20/2022, p. 35. In particolare, può essere fatto riferimento, da ultimo, a Corte Cost. 26 gennaio 2022, n. 11, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale che era stata sollevata dal Governo in riferimento anche all’art. 117, co. 2, lett. s), ritenendo che l’impugnato provvedimento normativo regionale potesse individuare le aree non idonee per l’installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, anticipando gli effetti della modifica del Piano ambientale ed energetico regionale. In tal modo la Corte ha definito la disposizione impugnata “una norma di salvaguardia ambientale [...] transitoria con finalità cautelare” (cons. in dir. §4.2).

relativo parere. Nel dettaglio, è previsto che ciascuno schema di d.p.c.m. (redatto sulla base delle disposizioni di cui all'art. 1, co. da 791 a 801, l. 197/2022), dopo l'acquisizione dell'Intesa sancita in Conferenza Unificata "e comunque decorso il relativo termine di trenta giorni" (e quindi questa Intesa non è da ritenere annoverabile tra quelle definite "forti", il cui mancato intervento non consente la prosecuzione dell'*iter*), viene trasmesso alle Camere, le quali rendono il proprio parere entro 45 giorni (trascorsi i quali inutilmente, l'*iter* prosegue). Il Presidente del Consiglio, acquisiti l'Intesa e i pareri (o, eventualmente trascorsi i relativi termini), sulla base del loro contenuto e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adotta ciascun d.p.c.m.

Orbene, per quanto riguarda la tutela ambientale, sul piano normativo, l'individuazione, quantomeno a livello concettuale, di ciò che dovrebbero essere i Livelli Essenziali delle Prestazioni in materia ambientale la si può trarre dalla l. 28 giugno 2016, n. 132. Tale legge ha delineato, al fine di assicurare l'omogeneità e l'efficacia "dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica" (art. 1, co. 1), il "Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente" (SNPA), del quale fanno parte l'Istituto Superiore per la Protezione Ambientale (ISPRA)<sup>30</sup> e le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA)<sup>31</sup>.

Finalità precipua del Sistema Nazionale a rete per la Protezione Ambientale è quella del "perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio *chi inquina paga*, anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche" (art. 1, co. 2, l. 132/2016)<sup>32</sup>.

Nel contesto degli obiettivi da conseguire, strettamente collegati alla tutela e promozione della salute delle persone, si colloca la definizione di livello essenziale di prestazione, individuato quale "livello qualitativo e quantitativo che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia ambientale" (art. 2, co. 1, lett e, l. 132/2016).

---

30 L'ISPRA, istituito dall'art. 28 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modif. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, opera, sotto la vigilanza del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, accorpando le funzioni in precedenza svolte dall'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dall'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS), dall'Istituto Centrale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica Applicata al Mare (ICRAM).

31 Ai sensi dell'art. 7, co. 3, l. 12/2016, le Agenzie Regionali "svolgono le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei territori di rispettiva competenza" e possono svolgere ulteriori funzioni "a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA".

32 In relazione al perseguimento di tali obiettivi, al sistema nazionale sono attribuite dall'art. 3, l. 132/2016, numerose funzioni, tra le quali rilevano in particolare quelle relative al: monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo del suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione; controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento e dei relativi impatti; svolgimento di attività di ricerca per il supporto tecnico-scientifico alle amministrazioni competenti; espletamento di attività istruttorie per il rilascio di autorizzazioni o l'irrogazione di sanzioni; monitoraggio degli impatti derivanti da opere infrastrutturali di rilevanza nazionale e locale.

Nelle loro specificazioni di ordine funzionale i LEPTA “costituiscono il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale” per le attività che il sistema nazionale è tenuto a garantire (art. 9, co. 1, l. 132/2016).

La concezione di base che sta dietro alla configurazione dei LEPTA sembrerebbe privilegiare un’impostazione minimalista dell’essenzialità, che, invece, è stata superata a proposito dei Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA) improntata al criterio dell’adeguatezza<sup>33</sup>. Ciò però appare in netto contrasto con quanto prevede il comma successivo di detto articolo, allorché si fa riferimento all’ “intento di raggiungere alti livelli di efficienza e di avanguardia a livello nazionale” proprio attraverso i LEPTA, tanto da attribuire ad essi la funzione di “parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie”.

Infine, il comma 3 stabilisce che “i LEPTA e i criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi nonché il Catalogo nazionale dei servizi sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”.

Coerente con tale enunciato (peraltro corrispondente a quanto avvenuto con i LEA, determinati con il d.p.c.m. 29 novembre 2001 e aggiornati con il d.p.c.m. 12 gennaio 2017) è la disposizione contenuta nell’art. 3 del ddl Calderoli, valevole per tutti i LEP, in base alla quale essi sono determinati con d.p.c.m. (disposizione, questa, che a sua volta si collega alla norma contenuta nell’art. 1, commi da 791 e 801, l. 29 dicembre 2022, n. 197).

In considerazione degli sviluppi normativi che ha avuto la materia della tutela ambientale, anche a livello di integrazioni apportate alla Carta costituzionale, e attese le linee già tracciate dalle leggi di statali di indirizzo, le quali, nell’accogliere gli orientamenti provenienti dalle diverse componenti istituzionali e sociali del Paese, hanno inteso definire un ambito nel quale la caratterizzazione unitaria della materia appare prevalente rispetto ad altre esigenze, è da ritenere che l’enunciato contenuto nell’art. 116, co. 3, Cost. relativo alla possibilità di attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie anche nella materia di competenza esclusiva dello Stato di cui alla lettera s) del comma 2 dell’art. 117 Cost., non possa dare luogo ad una sorta di declassificazione di tale competenza al rango di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni.

Le esigenze di unità di indirizzo della legislazione statale concernente la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e del paesaggio, quale espressione di scelte politiche fondamentali che non possono essere disattese a livello territoriale, finiscono per limitare gli ambiti dell’autonomia differenziata in tali campi alla sola previsione del conferimento di funzioni amministrative il cui esercizio possa agevolare (e solo a questa condizione, da verificare costantemente) il perseguimento degli obiettivi di carattere generale posti dalla legislazione statale, sia pur in un’ottica di cooperazione istituzionale tra i diversi livelli di governo.

---

<sup>33</sup> in tal senso si rinvia a F.G. CUTTAIA, *Il recupero della centralità del diritto alla salute. Prospettive di riforma del Servizio Sanitario Nazionale*, Giappichelli, Torino, p. 7, ss. Va inoltre rammentato che con il d.m. 30 aprile 2022, n. 36, conv. con modif. dalla l. 29 giugno 2022, n. 79, è stato istituito il Sistema Nazionale di Prevenzione della Salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS), al quale il Ministro della Salute con il decreto 9 giugno 2022 ha dato attuazione definendo i compiti e la composizione del SNPS.

D'altra parte, l'implementazione degli ambiti di autonomia amministrativa delle Regioni potrà consentire di estendere le competenze in materia anche agli enti territoriali locali, in coerenza con quanto disposto in via generale dall'art. 118 Cost. in tema di esercizio delle funzioni amministrative<sup>34</sup>.

Con riferimento ai LEPTA, i relativi aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, connessi a costi standard per tipologie di prestazione, ai sensi dell'art. 9, co. 2, l. 132/2016, dovranno essere definiti "tramite l'adozione del Catalogo nazionale dei servizi". Tale impostazione, frutto di una elaborazione condotta tenendo presente il percorso che ha portato alla determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA), potrebbe costituire una valida indicazione per l'approntamento dei futuri LEPTA. Al riguardo, si rivelerebbe senz'altro utile il riferimento al "Documento istruttorio ai fini della determinazione dei LEPTA", predisposto, nel dicembre 2017, da un gruppo di studio istituito dal SNPA. Tale documento è articolato sulla elaborazione del "Catalogo dei servizi SNPA", del "Repertorio delle prestazioni erogate dalle componenti del SNPA", della "Nota metodologica per la determinazione dei costi standard del SNPA", ed è corredata da un serie di allegati in cui è codificata l'attività di monitoraggio da compiere.

Il documento istruttorio è risultato, in tempi recenti, come si legge in un documento ufficiale, "propedeutico ai fini della predisposizione dello schema di DPCM, ai sensi dell'art. 9, comma 3, L. n. 132/2016, finalizzato a disciplinare sia i LEPTA che i criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi nonché il catalogo nazionale dei servizi"<sup>35</sup>. Il documento istruttorio di cui trattasi è stato successivamente riformulato anche al fine di renderlo coerente con alcune pronunce del Consiglio di Stato successivamente intervenute<sup>36</sup>. Il riferimento a tale attività istruttoria dà la misura di come in tema di

---

34 È da ritenere, infatti, che l'attribuzione di ulteriori ambiti di autonomia alle Regioni, pur rimanendo la materia della tutela ambientale affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, potrà consentire alle Regioni medesime di attribuire funzioni amministrative agli enti locali territoriali, mentre ciò al momento non risulta possibile in quanto le funzioni amministrative di volta in volta delegate dallo Stato alle Regioni non possono essere ulteriormente delegate da queste ultime a Comuni e Province. In tal senso si è più volte espressa la giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti pronunce, si richiamano Corte Cost. 7 ottobre 2021, n. 189 e Corte Cost. 24 luglio 2023, n. 160), con la quale ultima la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 l.r. Lombardia 27/12/2006, n. 30, nella parte in cui attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale, con l'art. 242 d.lgs. 152/2006, ha attribuito alle Regioni).

Nelle diverse circostanze la Corte Costituzionale ha rilevato l'illegittimità della facoltà di rimettere, da parte della Regione, la cura del bene *ambiente* "a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale" (Corte Cost. n. 189/2021, cons. in dir. § 5.2, la quale ha ripreso analoghe valutazioni svolte in precedenza da Corte Cost. 15 giugno 2011, n. 187).

Appare evidente che l'attribuzione di funzioni amministrative in materia ambientale alle Regioni, non più di volta in volta attraverso singole leggi statali, ma in virtù del procedimento legislativo di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost., muterebbe completamente la prospettiva, consentendo alla Regione di disciplinare i relativi profili organizzativi operando la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali.

35 Senato della Repubblica CCXXXVII, n. 2, Rapporto sull'attività svolta dal sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, presentato dal Presidente dell'ISPRA (anno 2018) il 2 luglio 2019, p. 4.

36 "A tale lavoro è seguita la predisposizione di una proposta di DPCM trasmessa alla fine del 2020 al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare" (Relazione di fine mandato del Presidente dell'Istituto per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e del Consiglio del Sistema Nazionale a Rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), 2017-2021, del 27 luglio 2021, p. 17).



determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti la Tutela Ambientale non si parta da zero e, anzi, alla luce dei drammatici avvenimenti che in relazione alla salvaguardia dell'ambiente si ripetono con eccessiva frequenza, forse sarebbe il caso di accelerare la procedura di approvazione dei LEPTA, indipendentemente dai tempi che occorreranno per la emanazione della legge quadro sull'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost<sup>37</sup>.

Sotto tale profilo, un segnale positivo può trarsi dall'emanazione del d.p.c.m. 29 marzo 2023 "Definizione delle modalità di integrazione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS) con il Sistema nazionale di protezione ambientale (SNPA) e istituzione della cabina di regia"<sup>38</sup>, il quale sembra porre le opportune premesse per una definizione dei LEPTA, nei loro profili correlati ai LEA, che eviti sovrapposizioni e sia ispirata al perseguimento di una linea di azione coerente.

In tale quadro, la determinazione dei LEPTA non potrà che prevedere, oltre alle prescrizioni cui tutti i soggetti istituzionali dovranno dare ottemperanza, anche l'indicazione degli strumenti operativi per consentire allo Stato il compiuto esercizio del potere sostitutivo contemplato dall'art. 120, co. 2, Cost.

## 5. Conclusioni.

In una materia come la tutela ambientale e dell'ecosistema elevata al rango di principio fondamentale da osservare anche nell'interesse delle future generazioni, non possono sussistere o essere creati margini di differenziazione, suscettibili di derogare alle scelte del Parlamento nazionale. L'eventuale attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni non potrà prescindere inoltre da una puntuale verifica dell'uso che di tale "ulteriore" autonomia potrà essere fatto, ad esempio, nella scelta di realizzare sul territorio determinati impianti infrastrutturali e nella gestione (o, peggio ancora, nel consumo) del suolo, in maniera che essa si mantenga su un piano di compatibilità con i parametri qualitativi e quantitativi relativi alla erogazione dei LEPTA che si andranno a definire con i d.p.c.m. che saranno predisposti, da un lato, sulla base degli indirizzi espressi dal Parlamento e, dall'altro, attraverso il collaudato sistema di collaborazione istituzionale, tra cui, in primo luogo, il ricorso alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e alla Conferenza Unificata.

---

37 Una sollecitazione in tal senso era stata rivolta al Parlamento e al Governo dal Presidente dell'ISPRA e del Consiglio NSPA con la nota, sottoscritta altresì da tutti i direttori delle ARPA, indirizzata, il 4 giugno 2021, ai Presidenti della commissione Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato e della commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera; ai Ministri della Transizione Ecologica e della Salute; al Presidente della Conferenza delle Regioni.

38 La Cabina di regia è composta da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, che la presiede; due rappresentanti del SNPS, designati dal Ministro della Salute tra i dirigenti del medesimo Ministero e dell'Istituto Superiore di Sanità, con comprovate competenze nel settore della prevenzione sanitaria; due rappresentanti designati dal Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, tra i dirigenti del medesimo Ministero e del SNPA con comprovate competenze nel settore; un rappresentante delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.