



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

## REGIONALISMO E AMBIENTE

GIUDITTA MARRA\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nozione di “ambiente”. – 3. Costituzione e ambiente. – 4. Le iniziative regionali, *ex art.* 116, terzo comma, Cost. – 5. Le politiche ambientali in Germania – 6. Conclusioni.

### 1. Premessa

Com'è noto, l'ordinamento costituzionale italiano distingue, sin dall'origine, tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, che godono di spazi di autonomia più ampi<sup>1</sup>. Tale modello duale si è, tuttavia, complicato con l'adozione della legge costituzionale n. 3 del 2001. Si è, infatti, aggiunto un *tertium genus* di differenziazione<sup>2</sup>: l'art. 116, terzo comma, Cost. introduce la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario. Tale possibilità è stata variamente definita. Si è parlato di «regionalismo asimmetrico», di «regionalismo differenziato», di «regionalismo a geometria variabile», di «clausola di asimmetria», di

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale presso l'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

<sup>1</sup> L'art. 116 Cost. prevedeva, nel testo anteriore alla riforma costituzionale del 2001, che: «Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali». Occorre precisare che le Regioni a statuto speciale non costituiscono una categoria uniforme, presentando ciascuna caratteristiche differenti, sul punto si veda A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 2019, 8.

<sup>2</sup> Anche se c'è chi sostiene che vi sia ancora un modello duale: ordinarietà regionale e specialità regionale. Sul punto, si veda O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in *Diritti regionali*, 2019, 1 ss.

«specialità diffusa», di «modello neofederalista a struttura reticolare» o di «regionalismo a doppia velocità»<sup>3</sup>.

Quale ne sia la denominazione corretta, per anni tale disposizione è rimasta inattuata. Solo di recente alcune regioni<sup>4</sup> hanno avanzato concrete proposte di attuazione, avviando le trattative con il Governo. La tutela dell'ambiente è oggetto di tutte le procedure di regionalismo asimmetrico in corso di svolgimento nell'odierna legislatura. Occorre, dunque, riflettere in merito all'assegnazione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» con riferimento all'ambiente, sebbene l'esito di tali procedure risulti ancora difficile da stabilire. Tale prospettiva di differenziazione territoriale, invero, non solo inciderebbe sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, stabilito dall'art. 117 Cost., ma probabilmente produrrebbe un frazionamento delle politiche pubbliche in relazione alle materie ambientali. La riflessione impone, tuttavia, lo studio preliminare del termine “ambiente” e dei problemi costituzionali della tutela dell'ambiente.

## 2. La nozione di “ambiente”

Chi si appropria allo studio dei rapporti tra regionalismo e ambiente deve innanzitutto chiarire cosa si intenda con il termine “ambiente”. Occorre, dunque, affrontare in via preliminare tale questione, limitando il campo di indagine al significato giuridicamente rilevante della nozione.

Com'è stato correttamente notato<sup>5</sup> si tratta di un nodo problematico nient'affatto semplice da sciogliere che ha portato taluni ad affermare l'inutilità della ricerca di una definizione giuridica del termine<sup>6</sup>. La ragione di tale difficoltà risiede, probabilmente, nel fatto che non si tratta di un concetto propriamente giuridico<sup>7</sup>, essendo stato ripreso, come molti altri del resto, da discipline estranee al mondo del diritto<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Svolge un'interessante ricostruzione A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 143-144.

<sup>4</sup> Si fa riferimento alle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017 e ai mandati conferiti alle Giunte delle Regioni Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana Umbria. Al riguardo, si veda Dossier n. 16, maggio 2018, XVIII legislatura, del Servizio Studi del Senato, “*Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*” e 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*”.

<sup>5</sup> Si fa riferimento al saggio M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, 2015, 1895.

<sup>6</sup> Sul punto, M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell'ambiente”*, in *federalismi.it*, 2006, 29 ss.

<sup>7</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1125.

<sup>8</sup> Per una definizione non giuridica del termine si veda la voce “Ambiente”, in *Enciclopedia europea*, Milano, I, 1976, p. 340, secondo cui l'ambiente è “ciò che circonda una persona o una cosa” ovvero “l'insieme delle condizioni fisico-chimiche e biologiche che permette e favorisce la vita degli esseri umani”. Invero, “ambiente” deriva dal latino “*ambiens, entis ambire*” che significa “andare intorno, circondare”. Sul punto B. BRUN-P. LEMONNIER-J.P. RAISON-M. RONCAYOLO, *Ambiente*, in *Enc. Einaudi*, I (1977), 393-416; E. CAPACCIOLI-A. DAL PIAZ, *Ambiente*, in *Nov. dig. ital.*, 1980, 257 ss.; A.

In assenza di positive definizioni unificanti, la dottrina ha assunto, nel tempo, posizioni differenti<sup>9</sup>. Si possono, in particolare, distinguere due opposte correnti di pensiero: la c.d. teoria pluralista e la c.d. teoria monista.

La prima. La nozione di ambiente è una nozione articolata, non riconducibile a unità<sup>10</sup>. A questa corrente di pensiero va ricondotta la ricostruzione avanzata da Massimo Severo Giannini che, nel suo celebre saggio sull'ambiente<sup>11</sup>, propone tre "significati giuridici di «ambiente»": a) l'ambiente come paesaggio, concepito come bene pubblico<sup>12</sup>; b) l'ambiente come "fatto di mutua aggressione tra l'uomo e la natura"<sup>13</sup>; c) l'ambiente urbanistico, ossia il territorio<sup>14</sup>. L'Autore sottolinea, poi, che, sebbene non riconducibili a unità, fra questi tre aspetti vi deve essere un raccordo<sup>15</sup>. Vi è, poi, chi sostiene che l'ambiente non abbia un triplice, bensì un duplice, significato. Si distingue, così, tra tutela della salute e governo del territorio, in virtù del combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost.<sup>16</sup>.

La seconda. La nozione di ambiente è unitaria, onnicomprensiva, e assume un'autonoma rilevanza giuridica. Ciascuno è, infatti, titolare di un "diritto all'ambiente", quale posizione giuridica soggettiva attiva<sup>17</sup>.

La Corte costituzionale sembra assumere, sul punto, una posizione intermedia, sin dall'inizio, riconoscendo che l'ambiente è "*un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così*

---

GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, XLV (1992), 413; S. PATTI, *Ambiente, (tutela dell')*, in *Dig. civ.*, I, 284 ss.; G. PERICU, *Ambiente*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, 189 ss.

<sup>9</sup> Sul tema si veda S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, 2019, 451-472.

<sup>10</sup> Fra gli altri, G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987 e F. DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Padova, 1982.

<sup>11</sup> M.S. GIANNINI, «Ambiente». *Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss., attualmente in M.S. GIANNINI, *Scritti*, VI, Milano, 1970-1976, 445 ss.

<sup>12</sup> M.S. GIANNINI, «Ambiente», cit., 456.

<sup>13</sup> M.S. GIANNINI, «Ambiente», cit., 469.

<sup>14</sup> M.S. GIANNINI, «Ambiente», cit., 455.

<sup>15</sup> L'Autore, invero, precisa che "in questa prospettiva, il problema del raccordo tra ambiente-bene ambientale, ambiente fatto di aggressione e ambiente urbanistico o meglio territorio oggetto di pianificazione urbanistica, è una parte, sia pure importante, dei raccordi tra piano territoriale generale e qualsiasi tipo di attività pubblica che comporti realizzazioni territoriali operative, che consentono appunto nella presa in considerazione di tutti gli interessi pubblici e collettivi confluenti nella prospettiva dell'assetto di un ambito territoriale vasto, e nell'invenzione di modi di componimento tra quelli fra essi che fossero potenzialmente o realmente confliggenti".

<sup>16</sup> V. CAIANELLO, *La tutela degli interessi individuali e delle formazioni sociali nella materia ambientale*, in *Foro amm.*, II, 1987, 1314; E. CAPACCIOLI-F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, cit., 257 ss.; P. D'AMELIO, *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. giur.*, II (1988); G. PERICU, *Ambiente*, cit., 189; A. PREDIERI, *PAESAGGIO*, in *Enc. dir.*, XXXI, 503 e in *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, Milano, 1969.

<sup>17</sup> A sostegno di tale teoria si vedano B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamento e riforma sanitaria*, Milano, 1980, 71; A. GUSTAPANE, *Tutela ambientale (dir. interno)*, cit., 416; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss. In senso critico si veda G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2018, 110-116.

come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione"<sup>18</sup>.

La difficoltà di definizione, peraltro ancora irrisolta<sup>19</sup>, rende necessario volgere lo sguardo al testo costituzionale.

### 3. Costituzione e ambiente

Il testo originario della Carta costituzionale non presentava alcun espresso riferimento all'ambiente. La mancanza dell'utilizzo del termine "ambiente" da parte dei Costituenti, tuttavia, non corrisponde all'assenza di una tutela giuridica costituzionale<sup>20</sup>. Una più attenta lettura della Carta mostra, infatti, che almeno due articoli erano (e sono, ancora, tutt'oggi) collegati all'ambiente: l'art. 9 e l'art. 32 Cost.

Com'è noto, il primo, al secondo comma, dispone che la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»<sup>21</sup>. L'ambiente, dunque, era tutelato dalla Costituzione almeno in quanto "paesaggio", il primo dei tre significati di ambiente proposti da Giannini<sup>22</sup>.

L'art. 32, primo comma, Cost. stabilisce poi che: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti». La tutela della salute è logicamente strettamente legata alla presenza di un ambiente salubre. Si può, dunque, affermare che l'art. 32 Cost. riconosce e garantisce indirettamente anche il diritto (fondamentale) dell'individuo a un ambiente salubre.

Da tali premesse si può giungere alla conclusione che la Costituzione tutela l'ambiente sia come paesaggio sia come ecosistema e stabilisce che titolare di tali obblighi di protezione è la Repubblica. Pertanto, non solo lo Stato, ma anche i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, come stabilisce l'art. 114 Cost., «enti

---

<sup>18</sup> Corte costituzionale n. 641 del 1987.

<sup>19</sup> A tal proposito si veda S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2017, 7 ss.

<sup>20</sup> Sul punto si veda G. L. CONTI, *La tutela dell'ambiente: prospettive di diritto pubblico della transizione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2017, 116-120; C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2020, 1 ss.; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Firenze, 1997-1998; A. MAESTRONI, *Ambiente e associazioni ambientaliste nel quadro della riforma del titolo V della Costituzione*, Bergamo, 2004; F. OSCULATI, A. ZATTI, *Costituzione e ambiente*, in *Il Politico*, 2009, 108-138; G. PAGLIARI, G. ANELLO, G. FARRI, *Appunti in tema di rapporti tra etica pubblica e diritto nella tutela dell'ambiente*, in *Il diritto dell'economia*, 2014, 9-41; G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, 2 ss.

<sup>21</sup> Si veda M. CECCHETTI (a cura di), *Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 1 ss.

<sup>22</sup> Sulla nozione di paesaggio si veda, fra l'altro, Corte costituzionale n. 367 del 2007, secondo cui "il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo".

autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»<sup>23</sup>.

Tale lettura del testo costituzionale, trova conferma in numerose pronunce della Corte costituzionale, ove si afferma che *“una politica organica di risanamento dell’ambiente è necessaria per la realizzazione dei valori costituzionali sanciti dagli artt. 9, comma 2, e 32 Cost.”*<sup>24</sup>.

Con la riforma del 2001 il termine “ambiente” entra a far parte del testo costituzionale. L’art. 117, secondo comma, lett. s), stabilisce, infatti, che tra le “materie” di competenza esclusiva statale rientra la «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali».

Il terzo comma della stessa norma, poi, dispone che sono “materie” di competenza concorrente la «tutela della salute», il «governo del territorio» e la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

La riforma, dunque, se da un lato conferma che l’ambiente gode di tutela costituzionale, dall’altro pone rilevanti problematiche quanto al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale, intrecciandosi le competenze esclusive statali con quelle concorrenti.

È per tale ragione che la giurisprudenza costituzionale ha assunto nel corso degli anni un ruolo fondamentale nel delineare le aree di competenza statali e quelle regionali<sup>25</sup>. Di seguito, se ne ricostruiranno, dunque, le coordinate essenziali<sup>26</sup>.

La Corte ha, innanzitutto, affermato che sebbene la tutela dell’ambiente rientri nella *“potestà legislativa esclusiva dello Stato, a norma dell’art. 117, secondo comma, [...] s)”*, si deve *“escludere che possa identificarsi una «materia» in senso tecnico, qualificabile come «tutela dell’ambiente», dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”*. Sono pertanto legittimi gli *“interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell’ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”*<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Art. 114, comma secondo, Cost.

<sup>24</sup> Corte costituzionale nn. 184 del 1983; 210, 617 e 641 del 1987; 800 e 1031 del 1988; 195 del 1990; 356 del 1994. Sul punto si veda M. BELLOCCI e P. PASSAGLIA (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, Studio n. 189/2 e N. VICECONTE, P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, in *Quaderni sulla giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale*, 186 e ss.

<sup>25</sup> Sul punto si veda M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000, 1 ss.; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009, 611 ss.; A. FERRARA, *I Processi di federalismo: aspetti e problemi giuridici*, in *Osservatorio sul federalismo*, 2001, 1 ss.; M. P. IADICICCO, *Lineamenti dell’assetto istituzionale del governo regionale dell’ambiente*, in A. Patroni Griffi (a cura di), *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, Torino, 2007, 413- 431; P. MADDALENA, *L’interpretazione dell’art.117 e dell’art.118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente*, in *federalismi.it*, 2010, 2 ss.

<sup>26</sup> Si veda a tal proposito C. PELLEGRINO, *Ambiente ed energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplezza ermeneutica*, in *le Regioni*, 2019, 1 ss.

<sup>27</sup> Corte costituzionale n. 407 del 2002, ma anche nn. 259 del 2004; 62 del 2005; 300 del 2013 e 77 del 2017.

La Corte riduce la competenza esclusiva del legislatore statale agli interventi normativi che rispondono all'esigenza di garantire l'uniformità.

Il legislatore regionale può, dunque, intervenire a regolare la "materia" ambientale, ma con due limitazioni, per così dire, simmetriche: a) non può stabilire un livello di protezione dell'ambiente inferiore rispetto a quello assicurato dal legislatore statale<sup>28</sup>; b) può introdurre una disciplina più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, soltanto a condizione che non comprometta l'equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dal legislatore statale<sup>29</sup>. In altri termini, il legislatore regionale può intervenire *in melius* e mai *in peius*.

A complicare il riparto di competenze tra Stato e Regioni è l'art. 116, terzo comma, Cost., nel testo introdotto dalla riforma del 2001<sup>30</sup>. La norma dispone, infatti, che alle Regioni ad autonomia ordinaria<sup>31</sup> possono essere concesse «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»: a) in relazione a tutte le materie «concorrenti» dell'art. 117, comma terzo, Cost.; b) in relazione ad alcune materie «esclusive» dello Stato<sup>32</sup>. Tale norma, pertanto, incide anche, sulla disciplina ambientale. Come già visto, infatti, tra le materie di legislazione concorrente rientrano la «tutela della salute», il «governo del territorio» e la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali». Tra le materie di competenza esclusiva statale soggette alle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ex art. 116, terzo comma, Cost., è, poi, ricompresa la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s).

Si introduce, così, nell'ordinamento italiano il c.d. regionalismo asimmetrico<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Corte costituzionale n. 378 del 2007.

<sup>29</sup> Corte costituzionale nn. 307 del 2003; 214 del 2008 e 300 del 2013.

<sup>30</sup> Legge costituzionale n. 3 del 2001.

<sup>31</sup> Si ricava dall'utilizzo da parte del legislatore costituzionale della locuzione «altre Regioni», altre rispetto a quelle contemplate nei commi precedenti e, dunque, altre rispetto alle Regioni ad autonomia speciale. Sul punto, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 96; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, 281; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 54-55; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 88. Vi è, tuttavia, chi ha affermato che il meccanismo dell'art. 116, comma terzo, Cost. valga sia per le regioni ordinarie che per quelle speciali, si vedano in senso dubitativo B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 145-146; apertamente S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, 166; D. GALLIANI, *All'interno del titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le regioni a statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, 423 ss.; S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, 143 ss.; G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 494.

<sup>32</sup> La disposizione costituzionale si differenzia, dunque, dalla proposta elaborata dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che all'art. 57 limitava la possibilità per le Regioni ordinarie di ottenere «forme e condizioni particolari di autonomia» alle materie di competenza concorrente, così articolo 57, quarto comma, nel testo risultante dalla pronuncia della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali sugli emendamenti A.C. n. 3931-A e A.S. n. 2853-A.

<sup>33</sup> Come afferma G. D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. Gambino (a cura di), *Il 'Nuovo' ordinamento regionale*, Milano, 2003, 265 «il regionalismo asimmetrico rappresenta una variante della forma di Stato regionale in quanto prevede che alcune regioni possano stabilire lo spessore della propria autonomia, individuando in modo differenziato

#### 4. Le iniziative regionali, ex art. 116, terzo comma, Cost.

Tale norma, a lungo rimasta inattuata, ha recentemente dato vita a un acceso dibattito a seguito delle iniziative intraprese da diverse regioni italiane<sup>34</sup> probabilmente dovute all'insoddisfazione per le modalità di attuazione del Titolo V della Costituzione, come riformato nel 2001.

La dottrina ha molto scritto sul punto, dividendosi fra chi le critica<sup>35</sup> e chi le giudica con favore. A sostegno della centralizzazione della competenza legislativa ambientale si sono spesi diversi argomenti<sup>36</sup>. Si è, infatti, osservato che le problematiche ambientali sono difficilmente limitate al territorio regionale, si pensi alla normativa in materia di rifiuti pericolosi o a quella dei fiumi transfrontalieri. A livello procedurale si è, poi, evidenziato che attribuire la competenza allo Stato renderebbe più semplice raggiungere un accordo e che tali questioni sono spesso oggetto di conflitti internazionali<sup>37</sup>. A livello politico, si è osservato che i vertici locali sono maggiormente propensi ad accettare *standard* di tutela più rigidi quando imposti a livello statale. A far sorgere ulteriori perplessità è, poi, la ridefinizione da parte della legge n. 56 del 2014 delle competenze delle Province in materia ambientale<sup>38</sup>, come peraltro recentemente interpretata dalla Corte costituzionale<sup>39</sup>.

Al contrario, la principale ragione a favore della decentralizzazione normativa è l'efficienza delle politiche ambientali: la regione, infatti, conosce meglio le esigenze del territorio<sup>40</sup>. In altri termini, le regioni sono diverse (e questo è un dato di fatto) ed

---

le competenze di cui assumono la titolarità. In questo modo, la differenziazione non inciderebbe soltanto sull'esercizio delle competenze, ma, in un senso più profondo, diventa strettamente collegata alla titolarità delle stesse competenze, introducendo nello stesso ordinamento una 'geometria variabile' dell'assetto competenziale che diventa parte integrante del sistema e che coinvolge sia lo Stato che le singole regioni differenziabili".

<sup>34</sup> Si veda nota n. 4.

<sup>35</sup> G. M. CIPOLLA, *Le aporie del regionalismo differenziato*, in *Rass. Tributaria*, 2019, 508 ss.; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, 2019, 1 ss.; G. M. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 385 e ss.; S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti regionali*, 2019, 1 ss.; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Gruppo di Pisa*, 2019, 224-230.

<sup>36</sup> Sul punto, si veda R. BIFULCO E M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, 1 e ss.; C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in *economiaepolitica.it*, 2019, 1 ss.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019, 24-40.

<sup>37</sup> Si veda a tal proposito, M. ZUPI, *Nuovi scenari di violenza, crisi e sicurezza globale*, in *Osservatorio di politica internazionale*, 2013, 32 e ss..

<sup>38</sup> Si veda a tal riguardo F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, 1 ss.

<sup>39</sup> Si fa riferimento alla sentenza n. 129 del 2019.

<sup>40</sup> R. BIFULCO E M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, cit., 1 e ss.; R. BIN, *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in *lacostituzione.info*, 2019, 1 ss.; R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 1 ss.; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *forumcostituzionale.it*, 2017, 1 ss.

essendo diverse necessitano di politiche differenziate, idonee a soddisfare le necessità e le caratteristiche del territorio<sup>41</sup>. D'altronde, si osserva, è la sussidiarietà il principio secondo cui avviene il riparto di competenze tra i livelli di governo e la sussidiarietà guarda con favore alla differenziazione<sup>42</sup>.

Esaminate, seppur succintamente, le posizioni della dottrina è utile, ora, analizzare il contenuto delle iniziative intraprese da Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto<sup>43</sup>, così da rilevare concretamente il grado di differenziazione richiesto.

Dall'esame complessivo dei rispettivi accordi<sup>44</sup> sembrano essere più circoscritte (e per lo più analoghe) le nuove competenze di Lombardia e Veneto, che riguardano prevalentemente la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati e la prevenzione e ripristino ambientale. Appaiono, al contrario, più ampie le competenze in "materia" ambientale affidate all'Emilia-Romagna, con particolare riferimento al rafforzamento delle funzioni programmatiche negli ambiti della difesa del suolo, della gestione delle risorse idriche, della tutela dell'aria, della bonifica dei siti inquinati e delle aree protette. L'attribuzione di tali competenze sembra, tuttavia, coerente con quanto stabilito dalla legge regionale n. 13 del 2015<sup>45</sup>, che, nell'ambito del sistema di governo regionale e locale, ha attribuito alla Regione funzioni di indirizzo e di programmazione. Tale assetto risulta, peraltro, una peculiarità della materia ambientale. A livello generale, infatti, è convincimento diffuso che le richieste di autonomia dell'Emilia-Romagna siano più contenute rispetto a quelle presentate dalla Lombardia e dal Veneto<sup>46</sup>.

A titolo esemplificativo, si riportano di seguito i principali emendamenti presentati alla disciplina delle competenze in materia di gestione dei rifiuti, ponendoli a confronto con l'attuale normativa statale di riferimento.

In primo luogo, gli accordi dell'Emilia-Romagna e del Veneto prevedono che sia loro attribuita la competenza a individuare gli ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione integrata dei rifiuti urbani. A tal riguardo, la normativa statale di riferimento dispone a oggi che con il Piano regionale di gestione dei rifiuti, le regioni provvedono alla delimitazione degli ATO sul territorio regionale, ma nel rispetto delle linee guida per l'individuazione degli ATO, adottate dallo Stato d'intesa con la Conferenza unificata (artt. 195, comma 1, lettera *m*), 196, comma 1, lett. *g*), 199, comma 1, lett. *f*), e 200 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

---

<sup>41</sup> R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, 1 ss.

<sup>42</sup> A. CARIOLA, F. LEOTTA (a cura di), *art. 116*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 1 ss.

<sup>43</sup> Per un'analisi più approfondita si veda il Dossier, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, predisposto dal Servizio studi del Senato, n. 16 del 2018, con in calce il testo degli accordi.

<sup>44</sup> Il riferimento è agli Accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto firmati il 28 febbraio del 2018.

<sup>45</sup> Rubricata "Riforma del sistema di Governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni" e adottata in attuazione della legge statale n. 56 del 2014.

<sup>46</sup> Sul punto si veda F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, 2019, 1 ss.



Si prevede, poi, che la Regione Veneto adotti indirizzi agli ATO per l'ottimizzazione della raccolta differenziata dei rifiuti e per l'omogeneizzazione dei costi di servizio. Al contrario, attualmente spettano allo Stato le funzioni di indirizzo e di coordinamento in materia di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. *h* e *q*), del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Gli accordi dell'Emilia-Romagna e della Lombardia introducono, inoltre, la possibilità per tali Regioni di sottoscrivere accordi con altre regioni al fine di consentire l'ingresso, nel proprio territorio, di rifiuti non differenziati, al fine dello smaltimento. A tal riguardo, l'art. 182 del Decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora lo richiedano gli aspetti territoriali e l'opportunità di raggiungere livelli ottimali servizio.

È stabilito, infine, che l'Emilia-Romagna possa sottoscrivere, con enti pubblici, imprese, soggetti pubblici o privati e associazioni di categoria, accordi di programma che abbiano a oggetto la gestione di attività e impianti finalizzati a trattare, ai fini di una loro valorizzazione, rifiuti e acque reflue. Attualmente l'art. 206 del Decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede che con riferimento alla gestione dei rifiuti, al fine di perseguire la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure, il Ministro dell'ambiente e le altre autorità competenti possono stipulare appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria.

Ora, tutte e tre le Regioni vantano il riconoscimento di essere tra le più virtuose del Paese in materia ambientale. L'Emilia-Romagna è, infatti, l'unica a non avere in corso procedure di infrazione nel settore della tutela delle acque. Il Veneto è la prima regione in termini di percentuale di raccolta differenziata. La Lombardia è autosufficiente nella gestione dei rifiuti urbani<sup>47</sup>.

È stato rilevato, tuttavia, che tali iniziative regionali sono accumulate dal fatto che sembrano rispondere a esigenze di natura politica, anziché alle peculiarità locali<sup>48</sup>. Orbene, pur consapevole del fatto che il merito di tali richieste rientra nell'ambito della valutazione politica, occorre svolgere un'ultima considerazione. È certo, infatti, che l'autonomia territoriale, riconosciuta e tutelata dagli artt. 5 e 114 Cost., comporta, quale conseguenza necessaria, differenziazioni fra le Regioni. In altre parole, autonomia e differenziazione costituiscono un binomio indissolubile<sup>49</sup>. È il pluralismo regionale, del resto, a tendere verso politiche che tengano conto delle peculiarità locali sociali ed economiche<sup>50</sup>. È altrettanto vero, però, che le iniziative regionali sopra descritte si scontrano con un dato di fatto: la trasversalità della materia ambientale. La vera problematica sembra, dunque, essere quella di raggiungere un equilibrio, così da evitare

---

<sup>47</sup> Si veda lo Studio elaborato da Laboratorio ricerche, *L'ambiente e le istanze autonomiste: evoluzione o involuzione?*, 2019.

<sup>48</sup> *Ibidem*, 18.

<sup>49</sup> G. D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 264 e A. ANZON DEMMING, *Il regionalismo «asimmetrico»: la via italiana e il modello tedesco*, in Quaderni costituzionali, 2006, 794 ss.

<sup>50</sup> L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, 159 e ss.

fenomeni patologici di disgregazione dell'unità nazionale, anch'essa prevista e tutelata dall'art. 5 Cost.<sup>51</sup>, e non degenerare in una deriva competitiva tra Stato e Regioni o tra Regione e Regione, che condurrebbe all'“inverno dell'autonomia”<sup>52</sup>.

### ***5. Le politiche ambientali in Germania***

Al fine di fare maggiore chiarezza è utile un confronto con il modello tedesco<sup>53</sup>. Com'è stato osservato, invero, la tutela dell'ambiente è uno dei temi più dibattuti negli Stati federali. In particolare, in Germania il riparto di competenza legislativa in materia è stato (ed è tuttora) uno dei temi più controversi.

L'art. 20a della Legge fondamentale tedesca, introdotto nel 1994, prevede la responsabilità statale in materia ambientale, stabilendo che «lo Stato, in quanto responsabile anche nei confronti delle generazioni future, protegge i fondamenti naturali della vita mediante la legislazione nell'ambito dell'ordinamento costituzionale e mediante il potere esecutivo e quello giurisdizionale conformemente alla legge e al diritto».

Orbene, prima della riforma costituzionale del 2006, la competenza a disciplinare la materia ambientale apparteneva, in via generale, ai *Länder*, mentre le competenze della Federazione erano espressamente previste dalla Legge fondamentale tedesca<sup>54</sup>. Fra di esse, tuttavia, vi rientrava anche la materia della protezione ambientale. Vi era, dunque, anche nell'ordinamento tedesco, un intreccio di competenze. Lo sviluppo di un interesse ambientale è, in ogni caso, emerso a livello regionale nei primi anni '70. In alcuni *Länder* vi era, infatti, un ministro competente nelle aree della protezione ambientale, dell'agricoltura, della pianificazione regionale e della salute<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Del resto, U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 12 ss. evidenzia che il regionalismo abbia sempre inverato l'“equazione unità nazionale = limiti all'autonomia”. Sul punto si veda anche G. BERTI, *art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, 1975, 1 ss.; M. CAMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi oscuri*, in *astrid-online.it*, 2018, 1 ss.; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, 2018, 1 ss.; F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, 2012, 1 ss.; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 1 ss.; L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *costituzionalismo.it*, 2018, 1 ss.; S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, 2017, 1 ss.

<sup>52</sup> La metafora allude a quanto affermò Emilio Lussu in un intervento in Assemblea costituente, nella seduta del 29 maggio 1947: «L'autonomia sembrava inizialmente sbocciare in un clima favorevole, in piena primavera, fra i sorrisi della natura circostante. Piano piano il clima è precipitato; la primavera è scomparsa e anche l'estate è scomparsa. È sopravvenuto improvviso l'autunno, e molte foglie sono cadute. Ora siamo in pieno inverno». La metafora è stata, poi, ripresa da C. FAVAL, *Quale futuro per le regioni? Spunti comparativi dalle esperienze italiana, francese e spagnola alla luce del principio di sostenibilità istituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, 2019, 228.

<sup>53</sup> R. BIFULCO E M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, cit., 1 ss. e G. CERRINA FERONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia e politica*, Torino, 2014, 1 ss.

<sup>54</sup> Art. 74, primo comma, nn. 1, 11, 11a, 12, 17 e ss. e 24 della Legge fondamentale.

<sup>55</sup> N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente. Sistema e ordinamenti*, Bologna, 1996, 308 ss.

Con la riforma del 2006 molte delle competenze sono state centralizzate<sup>56</sup>. Per altre, la procedura di intervento della Federazione è molto frammentata. Fra quest'ultime, si possono, infatti, distinguere quattro tipologie di aree di intervento: 1) aree nelle quali la Federazione per intervenire deve fare appello alla clausola di necessità<sup>57</sup>; 2) aree nelle quali la Federazione può liberamente intervenire, senza che i *Länder* abbiano un potere di deroga<sup>58</sup>; 3) aree nelle quali la Federazione può liberamente intervenire e nelle quali i *Länder* hanno un potere di deroga, seppur limitato<sup>59</sup>; 4) aree nelle quali la Federazione può liberamente intervenire e nelle quali i *Länder* hanno un potere di deroga, senza alcuna limitazione<sup>60</sup>.

La differenziazione, dunque, non avviene a livello legislativo, bensì a livello esecutivo. Ai *Länder*, infatti, rimane il monopolio nella fase dell'esecuzione delle leggi federali, come previsto dall'art. 83 della Legge fondamentale. Spetta a essi, dunque, stabilire la disciplina dell'organizzazione degli uffici e della procedura amministrativa<sup>61</sup>. Tale regola, tuttavia, subisce due eccezioni. In generale, la Federazione può disporre diversamente. Qualora, poi, sussista l'esigenza di un intervento unitario, la Federazione può disciplinare la procedura amministrativa, senza possibilità di deroga da parte dei *Länder*.

La legislazione tedesca, dunque, seppur frammentata, offre una soluzione mediana tra centralizzazione e decentralizzazione delle competenze, in cui vi vige la cooperazione fra i diversi livelli di governo.

## 6. Conclusioni

Risulta chiaro che l'attuazione dell'autonomia differenziata, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., consentirebbe, in astratto, alle regioni di stabilire in modo autonomo e diversificato la disciplina di tutela dell'ambiente, sotto molteplici aspetti, anche derogando all'ordine di competenze indicato dall'art. 117 Cost. Si giungerebbe, così, a conclusioni difformi rispetto a quanto si è visto essere consentito finora. A evitare il prodursi di tale effetto sarà, probabilmente, la Corte costituzionale, che dovrà far valere l'esigenza di assicurare l'unità nazionale<sup>62</sup>. L'unità giuridica dell'ordinamento è, infatti, riflesso dell'unità politica che discende dalla comunione della «sostanza

---

<sup>56</sup> Art. 73, comma primo, nn. 6 e 6a della Legge fondamentale.

<sup>57</sup> Art. 74, comma secondo, della Legge fondamentale.

<sup>58</sup> Art. 74, comma primo, nn. 18 e 24 della Legge fondamentale.

<sup>59</sup> Art. 74, comma primo, nn. 28, 29 e 32 della Legge fondamentale.

<sup>60</sup> Art. 74, comma primo, n. 30 della Legge fondamentale.

<sup>61</sup> Art. 84, comma primo, della Legge fondamentale.

<sup>62</sup> Sembra, d'altra parte, essere questo l'orientamento assunto dalla Corte che, pronunciandosi sull'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15 istitutiva del Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto, ha dichiarato che alcuni quesiti profilavano "alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica", investendo "alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima" (sentenza n. 118 del 2015).

costituzionale dell'unità» come «unità nel nome dei valori»<sup>63</sup>, che dovranno continuare essere rispettati.

Peraltro, occorre aggiungere che nel caso in cui si desse attuazione ai progetti di regionalismo differenziato proposti dovrebbero rimanere fermi non solo i “valori nazionali”, ma anche i principi dettati a livello sovranazionale a protezione dell'ambiente. L'art. 117, comma primo, Cost., invero, prescrive che la legislazione nazionale, statale e regionale, debba rispettare non solo la Costituzione, ma anche i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali. È necessario, dunque, chiedersi se il regionalismo differenziato sia una prospettiva da cui potrebbero discendere politiche pubbliche maggiormente rispondenti alle presenti e future problematiche connesse alla protezione ambientale ovvero, al contrario, si darebbe luogo a soluzioni meno efficienti rispetto a quelle attuali.

In definitiva, come rilevato dalla Corte spetta allo Stato “*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*”<sup>64</sup>. Ciò che, dunque, occorre tener presente a livello nazionale è che anche con l'attuazione del c.d. regionalismo asimmetrico, dovranno restare fermi gli *standard* e i livelli essenziali di tutela ambientale da assicurare su tutto il territorio nazionale.

---

<sup>63</sup> M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1315 ss. ripreso dal Centro per la Riforma dello Stato, *Prospettive per un rinnovato regionalismo: esercitare autonomia per rafforzare l'unità nazionale*, Firenze, 2019, 1 ss.

<sup>64</sup> Corte costituzionale n. 300 del 2013 e n.77 del 2017.