

**LA TUTELA COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE  
NELLA RIFORMA DEGLI ARTICOLI 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE:  
UNO SGUARDO AL RUOLO DELLE REGIONI E ALLE PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE  
DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

**GIOVANNI MOSCHELLA**  
(Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,  
Università degli Studi di Messina,  
Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche)

Data di pubblicazione: 27 giugno 2023

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

GIOVANNI MOSCHELLA\*

**La tutela costituzionale dell'ambiente  
nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione:  
uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione  
del regionalismo differenziato\*\***

**Abstract (It.):** *il saggio approfondisce l'impatto che la revisione degli artt. 9 e 41 Cost., apportata dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, potrebbe avere sul versante dei rapporti tra Stato e Regioni. Da un lato, si analizza il tema della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia ambientale, alla luce della riforma costituzionale che ha introdotto tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi; dall'altro, si esaminano le possibilità di differenziazione delle competenze regionali in materia ambientale, attraverso l'attuazione dell'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, co. 3, Cost.*

**Abstract (En.):** *the essay investigates the impact that the revision of Articles 9 and 41 of the Constitution, introduced by the constitutional law n. 1 of 2022, could have on the side of relations between State and the Regions. On the one hand, the topic of the division of legislative functions between State and Regions in environmental matters is analysed, in the light of the constitutional reform which introduced protection of the environment, biodiversity and ecosystems among the fundamental principles; on the other hand, the possibilities of differentiation of regional*

---

\* Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche.

\*\* Il presente lavoro riproduce, con integrazioni e aggiornamenti, il testo della Relazione presentata al Convegno "Are you green?". *Idee, riflessioni, proposte per il mondo che ci circonda (ieri, oggi, domani)*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Messina nei giorni 22-24 novembre 2022, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

*competences in environmental matters are examined, through the implementation of differentiated autonomy provided for by art. 116, co. 3, Constitution.*

**Parole chiave:** *tutela dell'ambiente, funzioni legislative, Regioni, autonomia differenziata, revisione costituzionale.*

**Keywords:** *environmental protection, legislative functions, Regions, differentiated autonomy, constitutional revision.*

SOMMARIO: 1. La lenta emersione costituzionale del diritto ambientale. – 2. La revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. introdotta dalla l. cost. n. 1 del 2022. – 3. La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale alla luce della riforma costituzionale del 2022. – 4. *Segue:* ...e nella (incerta) prospettiva del regionalismo differenziato. – 5. L'attuazione del regionalismo differenziato nel d.d.l A.S. n. 615. – 6. Conclusioni.

### *1. La lenta emersione costituzionale del diritto ambientale*

Nell'ambito del diritto costituzionale, per lungo tempo, si è registrata la sostanziale impossibilità di definire una piena configurazione di un diritto alla tutela dell'ambiente di cui i cittadini, sia *uti singoli* sia come collettività, potessero considerarsi titolari, risultando a lungo dominante nel nostro Paese un dualismo teorico-dogmatico incentrato sulla contrapposizione tra «bellezze paesaggistiche» e «sviluppo economico»<sup>1</sup>. Questa visione era legata alla

---

<sup>1</sup> Sul percorso che ha condotto all'emersione dell'ambiente come bene meritevole di protezione giuridica cfr., per tutti, P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 29/2022, 86 ss.

legislazione pre-repubblicana influenzata dall'impostazione di Benedetto Croce, che neppure nell'Assemblea costituente si era riusciti a superare<sup>2</sup>.

La Costituzione del 1948, nella sua articolazione originaria, non contemplava, infatti, alcuna specifica tutela, ignorando addirittura sia il termine che la stessa nozione di ambiente, che troverà una sua prima definizione solo attraverso l'elaborazione della giustizia amministrativa e di quella costituzionale.

Sul piano formale, è solo con la riforma del Titolo V (legge cost. n. 3/2001) che arriva a compimento il lungo processo che, attraverso l'evoluzione della nozione di ambiente e di una sempre più sensibile percezione della questione ambientale, ha determinato il pieno riconoscimento di tale diritto e della sua

---

<sup>2</sup> Si fa riferimento, in particolare, alla legge n. 778 del 1922 (c.d. legge "Croce"), sulla quale si rinvia alla prolusione di S. SETTIS, *Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, 3 ottobre 2011, Università Ca' Foscari di Venezia, consultabile al sito [www.comitato-arca.it/joomla/DOC\\_VARI/allegati-agli-articoli/Settis/Croce-Ca\\_Foscari1.pdf](http://www.comitato-arca.it/joomla/DOC_VARI/allegati-agli-articoli/Settis/Croce-Ca_Foscari1.pdf). Cfr. anche P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio e del suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del Ministero e delle sue relazioni interistituzionali*, in *Aedon*, 2/2018, 16 ss.; ID., *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia insieme* ([www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)), 4 maggio 2021. Gli artt. 9 e 41 della Carta del 1948 riflettono tale dualismo, riconducendo alla protezione del paesaggio la tutela delle bellezze secondo le linee guida contenute nella legge del 1939, e facendo rientrare nell'ambito della c.d. «Costituzione economica» il governo del processo produttivo, secondo traiettorie distinte e parallele (Cfr. A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AIDA AMBIENTE, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli 2022, 91-121).

Più in generale, sul tema si rinvia a M. ROVERSI MONACO, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa*, Bari 2018.

giustiziabilità<sup>3</sup>. Il problema dell'assenza di una manifesta previsione costituzionale in grado di dare piena autonomia al diritto all'ambiente veniva così risolto attraverso un'interpretazione aperta ed estensiva della Carta costituzionale sulla base del diritto alla salute (art. 32 Cost.) e della tutela del paesaggio (art. 9 Cost.)<sup>4</sup>.

È soprattutto grazie alla attività di interpretazione, in alcuni casi anche creativa, della Corte costituzionale che si è giunti così ad una configurazione stabile dell'ambiente nella sua qualificazione di “valore” costituzionale, anche attraverso il superamento della nozione di ambiente quale situazione giuridica soggettiva<sup>5</sup>. Va riconosciuto, peraltro, che la riforma del Titolo V del 2001, pur costituzionalizzando la nozione di ambiente, non risolve in via definitiva la questione della tutela ambientale, ponendo anzi, in una prima fase, un rilevante problema di carattere interpretativo riconducibile alla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni e alla difficoltà di una qualificazione dell'ambiente quale materia<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Fino ad allora il contenuto del diritto all'ambiente veniva individuato sulla base dell'elemento oggettivo, vale a dire attraverso il riconoscimento di un diritto alla salute individuale, di un diritto all'ambiente salubre, perseguito anche attraverso un diritto al giusto procedimento d'impatto ambientale.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale precedente la riforma del Titolo V, cfr. B. CARAVITA, A. MORRONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia ambientale nel 1994*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 335 ss.

<sup>5</sup> Corte Cost., sentt. nn. 167/1987, 210/1987 e 127/1990. In dottrina, cfr. T. MARTINES, *La dimensione giuridica dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova 1998, 847.

<sup>6</sup> Cfr. F. BENELLI, *L'ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 1/2004, 176 ss.; S. NESPOR, *L'ambiente nella riforma costituzionale: virtualità e contraddizioni*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 17/2004.

A tal proposito si richiama qui quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 407/2002: «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie»<sup>7</sup>. Ne discende che la competenza in materia di ambiente non può ricondursi solo a quella statale, investendo e intrecciandosi «inestricabilmente con altri interessi e competenze», in particolare delle Regioni. Del resto, sin dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, la Corte ha ritenuto che l'intento del legislatore di riforma costituzionale sia «stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. T. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 937 ss.; F.S. MARINI, *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie “trasversali”*: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002 (osservazione a Corte Cost. 26 luglio 2002, n. 407), in *Giur. cost.*, 2002, 2951 ss.; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, 1149 ss.

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 282/2002. In dottrina cfr. G. D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue* (osservazione a Corte cost., sent. n. 88 del 2020), in *Le Regioni*, 1-2/2021, 327 ss.; S. MANGIAMELI, *Editoriale. Il problema dell'integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, in questa *Rivista*, 3/2021, 498 ss.; A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 3/2021, 1 ss.

*2. La revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. introdotta dalla l. cost. n. 1 del 2022*

La recente modifica costituzionale apportata dal Parlamento con l'approvazione della l. cost. n. 1/2022, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente», assume un particolare rilievo non solo per il merito e il contenuto della novella costituzionale, ma anche per il fatto che, per la prima volta dall'entrata in vigore della Carta del 1948, si interviene sui «Principi fondamentali», inserendo un terzo comma all'art. 9 Cost., in cui si stabilisce che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»<sup>9</sup>.

A differenza di quanto avvenuto con la riforma dell'art.117 Cost., co. 2, lett. s), ad opera della l. cost. n. 3/2001 che, includendo tra le competenze esclusive della legislazione statale la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», fa riferimento in via diretta ed esclusiva all'ordinamento delle attribuzioni dello Stato e delle Regioni (senza peraltro nulla aggiungere al contenuto di valore della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, dandone «per presupposte le nozioni»), la legge cost. n. 1 del 2022 si propone di

---

<sup>9</sup> In tema cfr., tra gli altri, R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), Paper, 6 aprile 2022, 1 ss.; L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE online* ([www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it)), 2/2022, 1071 ss.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 3/2022, 1 ss.

riconfermare la tutela ai principi caratterizzanti la Costituzione, attribuendole il medesimo valore degli altri principi fondamentali<sup>10</sup>.

Può pertanto ritenersi che la revisione costituzionale apportata all'art. 9 Cost dalla l. cost. n. 1 del 2022 abbia senz'altro ampliato l'ambito dei valori primari e dei principi supremi della Costituzione<sup>11</sup>, sebbene non possa

---

<sup>10</sup> Cfr. A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, cit., 98, il quale sottolinea che «oggi, e non è poco, l'interpretazione – presupposto tanto dell'attuazione normativa quanto dell'applicazione giudiziaria – ha un punto di riferimento immediato nella Costituzione scritta: la tutela dell'ambiente è collocata tra i principi fondamentali. Sono indicati i concetti di riferimento essenziali (ambiente, biodiversità, ecosistemi); è stabilito un rapporto tra l'ambiente e gli altri valori costituzionali, tra cui, almeno testualmente, il paesaggio e la libertà d'impresa. Dopo questa revisione, in definitiva, la problematica del diritto dell'ambiente trova le sue radici direttamente nella Costituzione, dalla quale occorre partire per stabilire le sue coordinate future e anche, va aggiunto, per stabilire quale “tipo di società” oggi la Costituzione stessa prescriva, proprio per avere inserito la protezione dell'ambiente tra i suoi obiettivi trasformativi dei rapporti materiali».

<sup>11</sup> A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, cit., 91 ss. Il diritto dell'ambiente presuppone una certa idea della società, del diritto e della Costituzione, implica valori di riferimento, parametri su cui definire l'ambiente e distinguerne la relativa nozione da quelle finitime, come l'urbanistica e il paesaggio. Sulla base di tale considerazione, pertanto, la questione relativa alla natura dichiarativa o innovativa della riforma introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2022 non appare di agevole definizione. Come osserva l'A., il problema «è se la revisione svolga una funzione di ricognizione del diritto vivente in materia di protezione ambientale, consolidando i risultati raggiunti dalla *scientia iuris*, dalla legislazione e dalla giurisprudenza, oppure se, tutto all'opposto, essa rappresenti una novità autentica, aprendo prospettive diverse, anche rispetto a quelle affermatasi nell'esperienza» (95).

sottacersi come essa possa costituire un rilevante precedente che potrebbe essere utilizzato per legittimare revisioni del testo costituzionale finalizzate non già ad ampliare, ma a restringere e svilire il patrimonio dei valori costituzionali, e come tali da ritenersi, quindi, contrarie a Costituzione<sup>12</sup>.

La revisione dell'art. 41 Cost., invece, si limita a modificare il secondo e il terzo comma, introducendo, da un lato, il riferimento al «danno alla salute» e al «danno all'ambiente», a integrazione del catalogo di limiti che si impongono all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata, che «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla

---

In premessa occorre affrontare il tema del rapporto tra il concetto di «costituzione» e quello di «trasformazione costituzionale». Il primo può essere reso «valorizzando due prospettive opposte: quella della “costituzione riflessiva” e quella della “costituzione performativa”. In senso “riflessivo”, una costituzione esprime i rapporti di forza esistenti e quindi le norme giuridiche che il divenire di una comunità politica manifesta. [...] In senso performativo, invece, la costituzione ha tutt'altro valore e serve per trasformarla. In rapporto a queste due concezioni della costituzione cambia il rilievo del procedimento di revisione. In genere le modifiche costituzionali si giustificano per l'esigenza di recepire nel testo trasformazioni in atto nella società che, altrimenti, opererebbero come mere “modifiche tacite” della costituzione scritta. Mentre nel primo caso (“costituzione riflessiva”), la revisione serve per adeguare il testo alla realtà e solo a questo scopo, nel secondo caso (“costituzione performativa”), viceversa, l'obiettivo è soprattutto quello di stabilire un nuovo principio prescrittivo, in base al quale ordinare le trasformazioni in atto nella realtà. [...] Per quanto si ritenga che il testo della legge cost. n. 1/2022 possa rappresentare la sintesi codificata di principi emersi nell'esperienza del diritto vivente, non si può risolvere la novella solo in questo. Essa, infatti, volendo accogliere tale distinzione, non può che presentare il medesimo “valore performativo-trasformativo” della costituzione scritta cui accede. L'obiettivo della costituzionalizzazione della tutela ambientale è “modificare la realtà conferendo ad essa un ordine normativo diverso e nuovo, non la sua mera recezione sul piano formale”» (*ivi*, 95 s.).

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1146 del 1988.

salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana» e, dall'altro, l'individuazione dei «fini ambientali» tra gli obiettivi cui può essere espressamente funzionalizzata l'attività economica (sia pubblica che privata). Il testo novellato dell'art. 41 Cost. prevede, infatti, che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»<sup>13</sup>. Nel suo complesso, la riforma in parola<sup>14</sup> assume una valenza di particolare rilievo, soprattutto se inquadrata nel contesto di emergenza sanitaria riconducibile alla pandemia da Covid-19 in cui essa è stata attuata, e che ha, tra l'altro, messo in discussione l'universalità del diritto alla salute pubblica,

---

<sup>13</sup> Il testo novellato dell'art. 41 Cost. prevede che: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

<sup>14</sup> Per alcuni primi commenti alla riforma cfr. L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*; A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, tutti rinvenibili nel numero 16/2021 della rivista *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), *Paper*. Cfr. anche G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, in *Diritto dell'economia* (num. monografico), 2021, 157 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quad. cost. (forumcostituzionale.it)*, 3/2021, 285 ss.

diritto certamente non disgiunto dalla questione ambientale e dalla sua tutela.

L'aspetto più interessante della revisione in esame sembra sia rappresentato dalla previsione di costituzionalizzare «l'interesse delle future generazioni», in quanto, in tale prospettiva (giurisprudenziale e costituzionale), l'ambiente non si configura più come mero bene o materia competenziale, ma assurge a «valore primario e sistemico», nel quadro di un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata 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>15</sup>.

Il richiamo alla tutela di ambiente, bio-diversità ed ecosistemi anche per le future generazioni contribuisce così a garantire e a dare dignità a soggetti ritenuti finora irrilevanti ai fini costituzionali, essendosi prevalentemente ritenuto che la Carta costituzionale contempra diritti (e doveri) per la presente generazione e non per quelle che verranno<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 179/2019.

<sup>16</sup> Cfr. A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, cit., 116. Ciò nonostante, non sono mancate opinioni dirette a riconoscere una responsabilità morale dei presenti nei confronti delle future generazioni, cui sono conseguite proposte di introdurre previsioni di specifiche situazioni giuridiche soggettive: cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano 2008; *contra* M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 ss., e più di recente G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 174. In tema cfr.

Attesa l'esigenza di salvaguardare risorse naturali che diventano via via sempre più limitate, fino al rischio di non essere più disponibili in futuro, assumono tutto il senso della loro portata le parole di Calamandrei sulla necessità che le Costituzioni si facciano carico delle future generazioni<sup>17</sup>. Il nuovo art. 9 Cost. pone, dunque, l'attenzione, al livello dei principi fondamentali, sull'equità intergenerazionale con riferimento alle risorse naturali e ambientali. Anche per queste, infatti, la necessità di tutela in un'ottica futura si pone in modo incontrovertibile, come ormai è da tempo stato affermato in molte Costituzioni e in diversi atti internazionali<sup>18</sup>. In altri termini, il godimento di

---

anche A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 3/2021, 77 ss.

<sup>17</sup> «È un errore formulare gli articoli della Costituzione collo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionanti, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope. Cerchiamo dunque di esaminare i problemi costituzionali con spirito lungimirante»: P. CALAMANDREI, *Atti A.C.*, seduta del 4 marzo 1947. A tal proposito si rinvia a cfr. G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 157.

<sup>18</sup> Si veda sul punto l'analisi di T. GROPPI, *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 43 ss., in cui sono dettagliatamente citate le Costituzioni che contengono espliciti riferimenti alla sostenibilità nel loro testo. Per i profili di diritto internazionale si veda: l'art. 4 della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale dell'UNESCO del 1972; l'art. 2 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1994; l'art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica, adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e ratificata in Italia con la legge 14 febbraio 1994, n. 124; il principio n. 3 della Dichiarazione di Rio de

*magna pars* dei diritti fondamentali delle generazioni presenti e di quelle che verranno è ricondotto alla attuazione di politiche rivolte a preservare le risorse ambientali, imponendo allo stesso interprete la necessità di definire una nuova dottrina delle generazioni future<sup>19</sup>.

### *3. La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale alla luce della riforma costituzionale del 2022*

Come è stato rilevato, la revisione costituzionale di cui si discorre, non è riconducibile ad un valore specifico, vale a dire non riguarda diritti o doveri specifici, ma attiene ad «un insieme unitario di situazioni che la parola “ambiente” sintetizza»<sup>20</sup>.

In tale chiave interpretativa, le ricadute più rilevanti, sul piano dei soggetti competenti ad attuare la riforma stessa, attengono, da un lato, agli effetti della legge cost. n. 1/2022 sulla distribuzione della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in materia ambientale, dall'altro alla sua incidenza sul processo attuativo *in fieri* dell'autonomia differenziata, di cui all'art. 116, co. 3, Cost., con particolare riferimento alla possibilità per le Regioni

---

Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite il 14 giugno 1992. Particolare attenzione al tema si rinviene poi in diverse risoluzioni delle Nazioni Unite «sulla protezione del clima mondiale per le generazioni presenti e future» adottate a far data dal 1990.

<sup>19</sup> La legge dello Stato, secondo quanto sancito dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 3 della l. cost. n. 1 del 2022, dovrà comunque essere applicata alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome nei limiti delle competenze legislative ad esse attribuite in materia dai rispettivi statuti.

<sup>20</sup> Cfr. A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, cit., 115.

ordinarie di acquisire competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, oltreché dei beni culturali (tutela che l'art. 116, co. 2, lett. s, Cost., annovera tra le materie di competenza esclusiva dello Stato).

Sotto il primo profilo, va rilevato che la «tutela dell'ambiente», pur individuata tra gli ambiti di legislazione statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), in realtà dev'essere intesa non come una “materia” in senso tecnico, rigorosamente circoscritta, ma, piuttosto, come un “compito” che investe e si intreccia con altre competenze, un vero e proprio valore fondante una competenza trasversale, che, da un lato, consente allo Stato di dettare *standard* di tutela uniformi per tutto il territorio nazionale e, dall'altro, non esclude la possibilità per le Regioni di legiferare introducendo livelli di tutela più rigorosi<sup>21</sup>.

La qualificazione della tutela ambientale tra le c.d. “materie-non materie” che, per la loro trasversalità, investono le competenze di tutti i livelli di governo (che alla luce dell'art. 114 Cost. vengono a costituire la Repubblica) diviene, in tale chiave interpretativa, il confine “mobile” attraverso il quale individuare le competenze dello Stato e della Regione. Il primo mantiene sempre una funzione unificante, pur essendo consentito alle Regioni di derogare *in melius* rispetto agli *standard* di tutela fissati dallo Stato<sup>22</sup>.

La tutela dell'ambiente quale valore costituzionale non può far tuttavia escludere che esista un profilo materiale (in senso stretto) che risulta, almeno in certa misura, ben determinabile e che costituisce da sempre il campo privilegiato delle politiche ambientali e degli interventi normativi a tutela

---

<sup>21</sup> Cfr. M. CERUTI, *La Corte Costituzionale detta il “decalogo” della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base dell'inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. amb.*, 2/2004, 258.

<sup>22</sup> Sul tema delle materie trasversali si rinvia a M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 3/2002, 349.

dell'ambiente. Va sottolineato, a questo proposito, che si è assistito, nel tempo, a un tendenziale, ma incisivo, *revirement* della Corte che, con le sentt. nn. 367 e 378 del 2007, ha proceduto ad una “rimaterializzazione” dell'ambiente inteso quale oggetto di tutela esclusiva da parte dello Stato, nonché alla distinzione tra tutela (o conservazione), affidata alla competenza statale, ed utilizzazione (o fruizione), riconducibile a quella delle Regioni.

La disciplina di tutela dell'ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene così a configurarsi come un limite alla disciplina che le Regioni o le Province autonome dettano nelle altre materie di loro competenza, sicché queste ultime non possono derogare al livello di tutela ambientale posto dallo Stato o introdurre una disciplina meno rigorosa. In ragione anche di altre sentenze della Corte (ad es. sent. n. 380/2007), che hanno richiamato il carattere valoriale dell'ambiente, si può sostenere che la configurazione di quest'ultimo come valore costituzionalmente protetto in quanto tale delinea anche una sorta di materia trasversale: dunque, valore e materia nello stesso tempo<sup>23</sup>.

In tal senso, la disciplina statale in materia di protezione dell'ambiente costituisce, in linea generale (fatte salve, dunque, espresse previsioni normative contrarie), un nucleo di garanzie minimali alle quali le Regioni non possono derogare *in pejus*, ma pur sempre variare *in melius* con misure di tutela più restrittive<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Sul punto, si veda D. PORENA, *L'ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 2/2009, 1 ss.; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 9/2010, 1 ss.

<sup>24</sup> «Le Regioni, in altre parole, avrebbero facoltà di intervenire, anche in materie di potestà esclusiva dello Stato e in cui ai diritti dei cittadini siano stati riconosciuti contenuti

Nell'ambito della "Repubblica delle autonomie" vanno pertanto ricercati idonei criteri ermeneutici sulla scorta dei quali conformare il riparto delle competenze, assicurando, da un lato, la saldezza dell'uniformità di disciplina al cospetto di (rilevantissimi) interessi pubblici che trascendano i confini territoriali (*rectius*: la dimensione locale degli stessi), ma senza mortificare, dall'altro lato, le molteplici e legittime istanze di autonomia.

In altri termini, occorre definire una disciplina compiuta e composita al contempo, che assuma in debita considerazione la necessità di prevenire, ove necessario, possibili "fughe in avanti", apparentemente giustificate dalla titolarità di una potestà normativa primaria piena e/o esclusiva, ma, in realtà, da modellare alla luce di norme qualificabili come «riforme economico-sociali», volte proprio a consentire, ove indispensabile, come nel caso dell'ambiente, la tutela di valori (necessariamente) unitari<sup>25</sup>.

Sarà particolarmente interessante, dunque, verificare se la costituzionalizzazione e l'inclusione tra i principi fondamentali della «tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future

---

minimi omogenei su tutto il territorio nazionale, per arricchire e potenziare tali diritti o, ferma restando la necessità di assicurarli nel loro contenuto, rendere compatibile l'esercizio degli stessi con altri interessi costituzionalmente rilevanti»: così F. DE LEONARDIS, *Il diritto alla comunicazione nel bilanciamento di interessi in materia di emissioni elettromagnetiche*, in *Foro Amm. CDS*, 2/2003, 811. In merito, v. M. CERUTI, *La Corte Costituzionale detta il "decalogo"*, cit., 60.

<sup>25</sup> Cfr. G. MOSCHELLA, *Autonomia e specialità regionale e le norme di "riforma economico-sociale" in materia di ambiente e paesaggio*, in G. CORSO, F.G. COCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli 2022, 2521-2534, nonché ID., *Introduzione. La lezione della pandemia e la prospettiva di una ridefinizione del rapporto Stato e Regioni e del bicameralismo paritario*, in G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli 2022, 13-25.

generazioni», possano riflettersi anche sulla giurisprudenza costituzionale, consolidando la richiamata interpretazione a favore dello Stato ed il conseguente processo di centralizzazione legislativa, da alcuni addirittura definito «assolutismo legislativo dello Stato»<sup>26</sup>.

#### 4. Segue: ...e nella (incerta) prospettiva del regionalismo differenziato

Non può affrontarsi il tema della differenziazione senza rilevare come esso abbia assunto una nuova e diversa configurazione in ragione dell'emergenza sanitaria dovuta agli effetti del Covid-19, in quanto nell'ordinamento italiano (ma il discorso potrebbe estendersi a *magna pars* dei paesi europei) le politiche di contrasto alla pandemia, in primo luogo sul piano sanitario, ma anche in relazione alla attuazione e gestione del PNRR, hanno riproposto al centro della riflessione della dottrina il tema della ripartizione delle competenze tra Stato ed enti territoriali<sup>27</sup>.

La crisi provocata dal Covid-19, infatti, oltre ad aver prodotto, a livello mondiale, effetti devastanti sul piano sanitario, economico e sociale, ha avviato una serie di profondi mutamenti non solo riguardo al versante dei rapporti internazionali, aggravati altresì dall'emergenza bellica derivante dall'invasione russa dell'Ucraina, ma anche a quello dell'organizzazione costituzionale/istituzionale dei singoli Stati.

In un'ottica più strettamente istituzionale, e pur limitando la riflessione al caso italiano, l'emergenza sanitaria ha fatto registrare un indiscutibile ulteriore indebolimento del ruolo del Parlamento, a cui è corrisposta una

---

<sup>26</sup> Così S. MANGIAMELI, *Editoriale. Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in questa *Rivista*, 1/2023, 1 ss.

<sup>27</sup> Sul punto cfr. U. RONGA, *Il Parlamento nell'emergenza. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli 2022.

significativa concentrazione di potere in capo all'Esecutivo (e in particolare in capo al Presidente del Consiglio), prodottasi attraverso l'adozione di provvedimenti straordinari da parte del Governo, finalizzati certamente ad affrontare una gravissima situazione di necessità ed urgenza, che tuttavia hanno inciso profondamente sulla sfera dei diritti fondamentali dei cittadini, dalla libertà di circolazione a quella di riunione<sup>28</sup>.

Non è qui in discussione l'opportunità di provvedimenti dell'Esecutivo volti a garantire, anche con efficacia, la tutela di un diritto fondamentale primario come quello alla salute, bensì la legittimità di utilizzare strumenti non sottoposti ad alcun controllo, anche in via successiva, da parte del Parlamento<sup>29</sup>, quali i D.P.C.M., sebbene la Corte cost. con sent. n. 198/21 ne abbia escluso l'illegittimità costituzionale.

---

<sup>28</sup> Si rinvia a quanto sostenuto da G. SILVESTRI, *Costituzione e Covid 19*, in *unicost.eu*, aprile 2020: «nessuna legge autorizzativa potrà mai consentire ad una Regione (a fortiori ad un ente locale) di emanare norme che impediscano o ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, in palese dispregio del primo comma del citato art. 120 della Cost., come purtroppo in qualche caso si sta verificando. Un blocco di transito da una Regione ad un'altra ha una rilevanza nazionale per diretto dettato costituzionale. Sempre e comunque è necessario un provvedimento statale. La Repubblica “una e indivisibile” (art. 5 Cost.) non può tollerare che parti del territorio e della popolazione nazionali si pongano in contrapposizione tra loro. Vi osta, oltre che il principio di unità nazionale, anche il principio di solidarietà (art. 2 Cost.), inconciliabile con qualunque chiusura egoistica o particolaristica. Chiudere si può e si deve, se la situazione concreta lo impone, ma solo se si valuta l'impatto nazionale di provvedimenti così incisivi su principi supremi (unità e solidarietà), dai quali dipende l'esistenza stessa della Repubblica democratica».

<sup>29</sup> Cfr. ancora G. SILVESTRI, *Costituzione e Covid 19*, cit., secondo il quale «oggi più che mai è necessario riaffermare, senza tentennamenti, che qualunque limitazione di diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione o disciplina restrittiva della generale libertà dei

A ciò si aggiunga che, sulla base di tale modello, si è assistito, a cascata, all’emanazione di provvedimenti da parte di presidenti di Regione e di sindaci, spesso in totale carenza di potere e opportunamente revocati e annullati dai prefetti e dagli organi di giustizia amministrativa. Lo stato di conflitto permanente tra Stato e Regioni che ha caratterizzato la fase di emergenza sanitaria induce, dunque, a qualche ulteriore riflessione sul sistema di ripartizione delle competenze di Stato e Regioni.

Non si può non ricordare, innanzitutto, come solo alla fine del 2019 il dibattito politico-parlamentare fosse pressoché totalmente assorbito dal tema del regionalismo differenziato e che il Governo aveva esitato un disegno di legge di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. (d.d.l. Boccia) contenente i principi per l’attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia. Inevitabilmente, a distanza di pochi mesi, lo scenario politico-istituzionale è interamente mutato, ma colpisce come le tre Regioni che più avevano insistito per accrescere gli ambiti di loro competenza ai sensi dell’art. 116, co. 3, Cost. (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna) siano risultate tra quelle che più hanno risentito dell’emergenza sanitaria legata al virus Covid-19, soprattutto in quegli ambiti, come i settori della sanità e dell’istruzione, che più avrebbero dovuto qualificare il loro processo di differenziazione.

---

comportamenti – anche sotto forma di istituzione o ampliamento di doveri – deve trovare il suo presupposto in una statuizione di rango legislativo – legge formale o atto con forza di legge – perché, in un modo o nell’altro, la limitazione stessa possa essere assoggettata al vaglio del Parlamento. L’assolutezza o relatività delle varie riserve di legge previste in Costituzione è rimessa alla valutazione degli organi costituzionali politici e di garanzia nei casi concreti. Resta fuori dal quadro costituzionale, in ogni caso, la rimozione in blocco del controllo parlamentare e, di conseguenza, del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. Ne deriva che, nelle ipotesi di emergenza, lo strumento, non surrogabile, da utilizzare per interventi immediati, è il decreto legge (art. 77 Cost.: “In casi straordinari di necessità e urgenza...”).

Pur nella sua drammaticità, la lezione che discende da tale vicenda è quella della necessità di una riflessione sulla opportunità del trasferimento di attribuzioni che, «in fasi ordinarie della vita della Repubblica, possono presentarsi con caratteri tali da potersi ritenere indifferente che esse siano esercitate dallo Stato o dalle Regioni... ma che in fasi straordinarie, come l'attuale, rivelano una serie di specificità e criticità la cui soluzione pare difficile se la Regione – da sola – è chiamata a provvedere, e che invece è individuabile solo se anche il livello nazionale viene coinvolto»<sup>30</sup>.

Come è stato autorevolmente sostenuto<sup>31</sup>, per la competenza su alcune materie di particolare valenza sociale, quale ad esempio quella sanitaria, si dovrebbe prevedere un ruolo di coordinamento unitario in capo allo Stato centrale, adottando, non necessariamente con legge di rango costituzionale, una disciplina che definisca chiaramente e in modo organico le competenze dei diversi livelli istituzionali nelle situazioni di emergenza.

Restando nell'ambito del rapporto tra Stato e Regioni, ma nell'ottica della trasformazione dell'attuale sistema parlamentare bicamerale di tipo paritario, in alcun modo lambito dalla revisione prodotta dalla l. cost. n. 1/2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari, più che a logiche di differenziazione o addirittura di contrapposizione in ordine alla distribuzione di competenze tra i diversi enti territoriali, sarebbe auspicabile riprendere le fila del dibattito sulla revisione del vigente modello di bicameralismo perfetto.

In particolare, sebbene nel corso degli anni non siano certo mancate proposte di revisione della Costituzione finalizzate all'introduzione nell'ordinamento italiano di forme asimmetriche di bicameralismo, con l'attribuzione alla seconda Camera di un ruolo di rappresentanza delle diverse istanze territoriali e di un loro raccordo con le esigenze unitarie dello Stato centrale, sì da

---

<sup>30</sup> Cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 2/2019, 1 ss.

<sup>31</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Costituzione e Covid 19*, cit.

trasformare il Parlamento in *locus* di snodo della forma di Stato e di governo, tali riforme non sono mai giunte a compimento. Indipendentemente dal fatto che il fallimento di tali proposte sia ascrivibile alle divisioni tra le forze politiche, ovvero – come nel caso della riforma Boschi-Renzi – ad una valutazione negativa da parte del corpo elettorale in sede di referendum costituzionale, va sottolineato come la previsione di istituire una Camera delle Regioni e degli enti territoriali potrebbe contribuire ad attutire la tensione istituzionale emersa in tutta la sua gravità nella fase di emergenza sanitaria e, nello stesso tempo, potrebbe controbilanciare, attraverso un modello istituzionale di regionalismo cooperativo, l'eventuale accelerazione verso un processo di differenziazione e facilitare, per tale via, la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali centrali.

La tendenza alla riallocazione delle competenze legislative a vantaggio dello Stato si è negli anni rafforzata soprattutto grazie alla giurisprudenza costituzionale che ha visto la Corte svolgere un ruolo determinante nella ricostruzione del quadro complessivo delle competenze legislative, anche attraverso l'originale utilizzo di nuove formule definitorie, quali «materie non materie» o «materie trasversali». Si tratta di nozioni che, più che circoscrivere l'oggetto della competenza, sono state utilizzate per individuarne la finalità ed integrate con l'introduzione di nuovi istituti (come la «chiamata in sussidiarietà») e di criteri interpretativi (come il principio di «prevalenza»), il più delle volte impiegati per riportare al centro competenze prima affidate alle Regioni. Tutto ciò ha dato luogo ad una costante contestazione dell'indirizzo politico centrale da parte delle Regioni, in particolare di quelle di diverso segno politico rispetto alla maggioranza di governo nazionale.

In tale quadro di riferimento va rilevato, inoltre, che gli attuali strumenti istituzionali di raccordo sono risultati del tutto insufficienti. Così, ad esempio, la Conferenza Stato-Regioni, pur avendo acquisito un ruolo più rilevante nell'ultimo periodo, non può dirsi possa configurarsi come una Camera di compensazione dei conflitti tra Stato ed enti territoriali, finendo anzi, in

ragione della sua natura governativa, per sottrarre spazi ai titolari del potere normativo, senza che, tuttavia, lo svuotamento delle assemblee legislative si sia tradotto in un maggior peso delle Regioni in sede statale.

Per tali ragioni, riconducendo il ragionamento in un'ottica sistemica, appare non più rinviabile, anche nel quadro della nuova proposta di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., un serio processo di riflessione che affronti quello che è risultato essere l'anello mancante della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, vale a dire il superamento del vigente sistema bicamerale paritario e l'istituzione di una Camera rappresentativa delle istanze territoriali, a cui venga riconosciuta la funzione principale di raccordo tra Stato centrale, Regioni ed enti locali<sup>32</sup>.

A ciò si aggiunga che la presenza di una Camera delle Regioni garantirebbe un sicuro *locus* di confronto e un efficace raccordo istituzionale di cui profondamente si è sentita la mancanza nell'esperienza regionalista italiana.

Tuttavia, come ha ulteriormente appalesato la vicenda della gestione dell'emergenza sanitaria durante la pandemia, l'aspetto più rilevante, ma anche più controverso ai fini della configurazione della forma di Stato, riguarda i limiti della competenza delle Regioni e degli enti territoriali relativi alla disciplina della sfera dei diritti sociali e dei diritti fondamentali. Del resto, in tali materie le principali esperienze costituzionali, sia di tipo federale che regionale, escludono la competenza dei diversi enti territoriali, sì da garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla rispettiva appartenenza territoriale, l'uguaglianza dei diritti e delle condizioni di vita.

In tale chiave interpretativa, il principio di uguaglianza viene a configurarsi, nell'ambito dello Stato democratico, come limite all'articolazione autonomistica, concretandosi in un limite costituzionale invalicabile rispetto ad ogni disuguaglianza di fatto originabile dalla stessa appartenenza territoriale.

---

<sup>32</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Editoriale. L'Autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2/2023, 365.

Se è vero, come è stato rilevato, che «le forme territoriali del potere conoscono il limite inderogabile del rispetto dei principi e della garanzia dei diritti fondamentali»<sup>33</sup>, tale interpretazione, peraltro confortata nell'esperienza italiana anche dalla giurisprudenza costituzionale, sembra pertanto dare una risposta chiara al problema della individuazione, anche in una forma di Stato neo-regionale, del garante dell'effettività dei diritti sociali.

Sotto tale profilo sembrano, pertanto, condivisibili le preoccupazioni, avanzate da quella parte della dottrina più fortemente critica rispetto al modello di distribuzione del potere all'interno dello Stato scaturito dalla riforma costituzionale del Titolo V<sup>34</sup>, relative alla previsione di riservare allo Stato «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul territorio nazionale», come se l'affermazione del principio di uguaglianza in una forma di Stato democratico e sociale dovesse riguardare solo una soglia minima, al di sopra della quale sarebbero, in astratto, legittime disuguaglianze tra cittadini in ragione della loro diversa appartenenza territoriale<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. S. GAMBINO, *I diritti sociali e la "riforma federale"*, in *Quad. cost.*, 2/2001, 351 s.

<sup>34</sup> G.U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, in *La Rivista del Manifesto*, 16/2001, 16.

<sup>35</sup> S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a rilettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze*, in *Astrid online* ([www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), 5/2019, 1 ss. e, più recentemente, ID., *Regionalismo "differenziato" e principi fondamentali della Carta*, in questa *Rivista*, 1/2023, 306; nonché A.M. CITRIGNO, *La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 1/2020, 1 ss.

### 5. *L'attuazione del regionalismo differenziato nel d.d.l A.S. n. 615*

Ritornando a volgere l'attenzione al tema della tutela ambientale ed alle possibili ricadute della revisione costituzionale del 2022 sulla disciplina di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. in tema di regionalismo differenziato, ci si limiterà ad alcune considerazioni di carattere generale sul d.d.l. Calderoli (A.S. n. 615), recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»<sup>36</sup>.

Al di là della *vexata quaestio* relativa alla ammissibilità di una legge ordinaria di attuazione, peraltro non contemplata dalla Costituzione, che pone non pochi problemi nel rapporto con la “legge di autonomia differenziata”, essendo la prima volta a condizionare la validità della legge approvata a

---

<sup>36</sup> In generale sul regionalismo differenziato cfr., tra i molti, D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art.116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino 2019; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 8/2019, 1 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 6/2019, 1 ss.; 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. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Torino 2020, e-book consultabile all'indirizzo: [www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2020/04/Regionalismo-differenziato-e-specialit%C3%A0-regionale.pdf](http://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2020/04/Regionalismo-differenziato-e-specialit%C3%A0-regionale.pdf); G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit.; G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato: perché e come realizzarlo*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 4/2022, 833 ss.; AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, e-book, Napoli 2023; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 7/2023, IV ss.

maggioranza assoluta prevista dall'art. 116, co. 3, Cost. e «a vincolare gli attori istituzionali coinvolti nel procedimento previsto per il riconoscimento alle Regioni di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”»<sup>37</sup>, più

---

<sup>37</sup> Sul disegno di legge Calderoli cfr., tra gli altri, AA.VV., *Regionalismo differenziato: razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, cit.; A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»*, Roma, 26 aprile 2023), in questa Rivista, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo “differenziato-cooperativo” (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»*, Roma, 26 aprile 2023), in questa Rivista, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; S. GAMBINO, *Regionalismo ‘differenziato’ e principi fondamentali della Carta*, in questa Rivista, 1/2023, 306 ss.; M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian papers on federalism (www.ipof.it)*, 1/2023, 46 ss.; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in questa Rivista, 2/2023, 500 ss.; A. MASTROMARINO, *La prospettiva comparata nel dibattito sulla differenziazione regionale in Italia (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»*, Roma, 26 aprile 2023), in questa Rivista, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; A. MORELLI, *Introduzione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»* (Roma, 26 aprile 2023), in questa Rivista, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; A. SCIORTINO, *L'attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615 (Relazione al Seminario su «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”»*, Roma, 26 aprile 2023), in questa Rivista, *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 1 ss.; L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge*

in generale, la questione che si pone attiene alle ricadute della attuazione dell'autonomia differenziata sull'assetto delle competenze legislative, quale risulta anche dalla giurisprudenza costituzionale elaborata a partire dalla riforma costituzionale del 2001.

Com'è noto, l'“autonomia differenziata” può essere riconosciuta alle Regioni ordinarie con le forme e le modalità previste dall'art. 116, co. 3, Cost. Una prima considerazione riguarda le modalità attraverso le quali realizzare la differenziazione. Essa deve avvenire «con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

Il riferimento all'intesa riconduce, quasi inevitabilmente, alla natura negoziale del procedimento che, a nostro avviso, deve avere come riferimento naturale, i Consigli regionali e il Parlamento. E non solo perché oggetto della differenziazione è il trasferimento di competenze legislative (oltre che amministrative) dall'organo legislativo nazionale a quello regionale, ma anche perché in molti ambiti delle materie richiamate dall'art. 116 Cost., co. 3, permangono comunque istanze di unitarietà, ad es. nelle materie in cui sussiste una competenza di tipo concorrente con l'Unione europea, che implicano un coinvolgimento pieno del Parlamento quale organo di rappresentanza politica nazionale<sup>38</sup>.

Sotto questo profilo, invece, il d.d.l. A.S. n. 615 sembra privilegiare un ruolo centrale del Governo e delle giunte regionali, prevedendo, da un lato,

---

*Calderoli e delle disposizioni delle leggi di bilancio per il 2023*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 10/2023, 218 ss.

<sup>38</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *L'attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615*, cit., 1 ss.; L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni delle leggi di bilancio per il 2023*, cit., 218 ss.

che, «nella fase preliminare di elaborazione degli schemi di intesa, questi ultimi devono essere esaminati da organi parlamentari, che possono esprimersi con atti di indirizzo entro sessanta giorni»<sup>39</sup>, e, dall'altro, che «il ddl., cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione» (art. 6 d.d.l. Calderoli)<sup>40</sup>. Nella fase deliberativa dell'intesa, si registra dunque un ruolo centrale dell'Esecutivo statale e di quello della Regione interessata che concordano lo schema preliminare di intesa per trasmetterlo successivamente, previo parere della Conferenza unificata, alle Camere affinché queste si pronuncino con gli atti di indirizzo previsti dai rispettivi regolamenti<sup>41</sup>. Tale scelta relativa al procedimento di differenziazione, che, di fatto, configura per gli organi legislativi un ruolo marginale, pur muovendosi sulla scia di una prassi ormai generalizzata che ha caratterizzato la nostra forma di governo nelle ultime legislature, appare, tuttavia, discutibile. In primo luogo, per il fatto che, comunque, la differenziazione può avere ad oggetto – come detto – il trasferimento di competenze legislative, ma anche in relazione alla stessa motivazione posta dal Governo alla base del ricorso alla legge di attuazione, per cui tale scelta consentirebbe di perseguire «più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere»<sup>42</sup>. *Last but not least*, perché il processo di differenziazione ha un'incidenza rilevante sull'ordinamento della forma di Stato e sulla tutela dei diritti dei cittadini, presupponendosi che la «sintesi tra chi chiede la differenziazione e chi deve garantire un eguale godimento dei diritti fondamentali spetta al Parlamento, dove è naturale che

---

<sup>39</sup> Cfr. A. MORELLI, *Introduzione*, cit., 4.

<sup>40</sup> L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata*, cit., 221.

<sup>41</sup> A. SCIORTINO, *L'attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 3.

<sup>42</sup> Cfr. *Relazione di accompagnamento* al d.d.l. A.S. n. 615.

si svolga il necessario processo di integrazione politica, sociale e istituzionale»<sup>43</sup>.

Un'altra questione, altrettanto rilevante, riguarda i limiti e l'ambito materiale, vale a dire i contenuti della differenziazione. Per quanto riguarda i limiti, si ritiene che essi vadano ricercati non solo nella lettera dell'art. 116, co. 3, Cost. ma, più in generale, nel quadro dei principi costituzionali sottesi all'attuazione del regionalismo differenziato, ivi inclusi i limiti derivanti dall'ordinamento UE o, per rimanere al tema della presente riflessione, anche quelli richiamati dalla legge cost. n. 1 del 2022 sulla tutela dell'ambiente. L'elevazione, al livello dei principi fondamentali, delle finalità di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, evocate dalla novella costituzionale e rafforzate dalla salvaguardia dell'«interesse delle future generazioni», sembra contemplare la previsione di limiti più rigidi al riconoscimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» suscettibili di acquisizione da parte delle Regioni nell'ambito del procedimento disciplinato dall'art. 116, co. 3, Cost.<sup>44</sup>.

In riferimento, invece, all'ambito materiale e al tema della individuazione delle materie devolvibili, atteso che tra le materie differenziabili ve ne sono alcune di competenza esclusiva statale (si pensi, in particolare, alle «norme generali sull'istruzione» e alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»), si pongono una serie di questioni su cui appare opportuno

---

<sup>43</sup>A. SCIORTINO, *L'attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 5.

<sup>44</sup>Cfr. A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, cit., 117: «Richiamare, poi, le “future generazioni” senza ulteriori aggettivazioni serve per individuare i destinatari in una classe che non è limitata ai cittadini italiani o a tutti coloro che sono soggetti al diritto nazionale. La tutela dell'ambiente è un fine senza confini delimitati o delimitabili, che non coincide materialmente con le giurisdizioni politiche esistenti, ma impone una responsabilità individuale e collettiva senza quella “reciprocità” tipica del rapporto politico di cittadinanza».

soffermarsi brevemente. La prima, già sollevata in fase di approvazione della l. cost. n. 3/2001, riguarda la plausibilità di attribuire alle Regioni materie che per loro natura e per esigenze di unitarietà presuppongono una competenza esclusiva dello Stato<sup>45</sup>. Del resto, lo stesso concetto di “riserva” ha un senso «solo se la conservazione al centro di alcune decisioni si radica nel presupposto della sua indispensabilità per il mantenimento dell’unità nazionale». Inoltre, se, limitatamente ad alcune Regioni, «certe materie possono essere sottratte al centro senza che tale utilità ne soffra», così come consentito dall’art. 116 Cost., co. 3, potrebbe ritenersi che la riserva non abbia fondamento, vale a dire sia priva del carattere di universalità che la giustifica<sup>46</sup>. Qualora, poi, la richiesta di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia coinvolgesse anche tali ambiti, gli effetti di una totale regionalizzazione delle suddette materie mal si concilierebbe con gli interessi unitari della Repubblica. Come è stato ben rilevato, «in questa prospettiva, sulla scorta anche delle esperienze precedenti, le intese non si possono limitare ad individuare, con delle “etichette”, intere materie, lasciando poi ad altre sedi, diverse da quella parlamentare, la specificazione, perché questo significherebbe, in qualche modo, considerare l’art. 116.3 Cost. in modo completamente avulso dal contesto costituzionale»<sup>47</sup>.

Tali perplessità appaiono ancor più consistenti in riferimento alla «tutela dell’ambiente», assurta pienamente a principio fondamentale in forza della legge costituzionale n. 1 del 2022, ma stessa considerazione può estendersi

---

<sup>45</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 220. Sostiene l’A. che riservare certe materie allo Stato «solo per alcune Regioni e non per altre non è logicamente accettabile, perché è proprio della logica della riserva la sua... universalità».

<sup>46</sup> *Ibidem.*

<sup>47</sup> A. SCIORTINO, *L’attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 6.

anche alle «norme generali sull'istruzione», per le quali lo Stato ha attualmente competenza legislativa esclusiva.

Un ultimo punto riguarda le Regioni a Statuto speciale: il d.d.l. A.S. n. 615 sull'autonomia differenziata prevede, tra le disposizioni transitorie e finali (art. 10), che nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applichi la «clausola di maggior favore», prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, secondo la quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». La questione va posta anche alla luce della recente riforma introdotta dalla l. cost. n. 2 del 2022, che al co. 6 dell'art. 119 ha previsto che «la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

In tale quadro, sembrerebbe che il d.d.l. Calderoli consenta, in forza della «clausola di maggior favore», alle Regioni a statuto speciale (e alle Province autonome), di non rimanere escluse, almeno fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, dal processo di differenziazione. Una soluzione, quest'ultima, che se da un lato tende a sanare taluni paradossali effetti che potrebbero determinarsi qualora l'attuazione dell'autonomia differenziata per le Regioni a statuto ordinario finisse con l'attribuzione, a queste ultime, di maggiori forme e condizioni di autonomia rispetto a quelle spettanti alle Regioni a statuto speciale (per qualcuna delle quali la revisione dello Statuto risulta tutt'altro che agevole), dall'altro lato, rischia di ingenerare incertezze in merito alla natura e al regime di controlli, relativi alle diverse competenze spettanti alle Regioni speciali «differenziate». In ogni caso, tale previsione lascia irrisolto il nodo del rapporto tra le nuove competenze acquisite con la

differenziazione «con quelle già previste, a un livello diverso, dagli Statuti speciali»<sup>48</sup>.

Nel complesso, anche su questo versante potrebbe farsi sentire il peso delle revisioni introdotte dalla legge cost. n. 1 del 2022, potendo fungere ora il riconoscimento della tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità tra i principi fondamentali della Carta repubblicana da limite alla stessa differenziazione regionale in materia ambientale. Se, infatti, la revisione fosse letta, per così dire, in chiave centralistica, ritenendosi che la tutela di un principio fondamentale richieda l'intervento preponderante, se non esclusivo, del legislatore statale, la riforma costituzionale potrebbe sostanzialmente impedire ogni tentativo di ulteriore valorizzazione del ruolo delle Regioni nell'ambito in questione.

L'ultima parola spetterà, ancora una volta, alla Corte costituzionale, la quale sarà chiamata a verificare la compatibilità del concreto assetto delle competenze legislative in materia ambientale con il quadro dei principi costituzionali.

## 6. Conclusioni

Il discorso sin qui condotto sulla revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost e sul processo di attuazione in corso dell'art. 116, co. 3, Cost. ci induce ad alcune brevi riflessioni di carattere più generale. È indubbio che le Regioni, almeno quelle ordinarie, abbiano scontato il ritardo quasi ventennale con cui è avvenuta la loro attivazione (e quello ulteriore, di attribuzione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative) e che la revisione del Titolo V della Costituzione, che avrebbe dovuto rilanciare l'autonomia regionale, è stata compressa da «una morsa a tenaglia [...] per effetto del concorso

---

<sup>48</sup> Cfr. A. MORELLI, *Introduzione*, cit., 6.

dell'azione accentratrice degli organi della direzione politica dello Stato e dell'avallo datovi da una fin troppo generosa ed indulgente giurisprudenza costituzionale» che, seppur non costantemente, ha privilegiato un indirizzo prevelentemente centralista<sup>49</sup>.

Tuttavia, è anche vero che è proprio il rapporto tra unità ed autonomia ad essere stato travisato, come se la previsione costituzionale di cui all'art. 5 Cost. fosse da intendersi nel senso di un rapporto inversamente proporzionale, e l'unità e indivisibilità della Repubblica dovessero andare a discapito dell'autonomia (e decentramento) o viceversa. E per certi versi, in tale prospettiva, è stata letta anche l'attuazione della revisione cost. del 2001, soprattutto da parte della Corte costituzionale<sup>50</sup>. Il tema dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. si ricollega inevitabilmente anche al dibattito politico-istituzionale più recente, in cui vengono ipotizzate proposte di revisione della forma di governo, sia nella versione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica sia in quella dell'elezione popolare del *Premier*, formulate entrambe sul presupposto che il Governo necessiti di una maggiore legittimazione, come appunto quella che gli deriverebbe dall'elezione a suffragio diretto, o quantomeno di un rafforzamento dei suoi poteri. È vero, semmai, che è il Parlamento, ormai relegato a ratificare provvedimenti di natura governativa, a soffrire una crisi profonda di ruolo e di legittimazione rappresentativa, non solo per le difficoltà del sistema dei partiti, ma anche in ragione di alcune scelte scellerate effettuate sulla legislazione elettorale (liste bloccate e candidature multiple) e sulla composizione delle Camere (riduzione del numero dei parlamentari determinata dalla l. cost. n. 1 del 2020).

---

<sup>49</sup> Così A. RUGGERI, *Editoriale. L'Autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, cit., 368.

<sup>50</sup> In tal senso R. TONIATTI, *L'indirizzo politico costituzionale della Corte: la vocazione centralista dell'ordinamento e la contrazione dell'autonomia speciale*, in *Le Regioni*, 3/2022, 439 ss.

Il Governo, di contro, risulta essere il *dominus* incontrastato dell'attività di produzione normativa e dei più importanti processi decisionali nazionali, come emerso non solo nel corso della pandemia, ma anche nella definizione dei contenuti del PNRR, nell'approvazione dell'ultimo DEF e, infine, per il tema che più ci riguarda, nelle modalità di negoziazione con le Regioni ai fini dell'attuazione del regionalismo differenziato.

L'idea di una contestualità delle due riforme, quella sulla forma di governo e quella sull'attuazione del regionalismo differenziato, al fine di compensare il rafforzamento dell'Esecutivo con un'estensione dell'autonomia regionale (o viceversa), non appare del tutto convincente. Il rischio è che tali riforme si neutralizzino a vicenda, ovvero che tale processo possa risolversi a favore del potere centrale. Infatti, in assenza di un organo costituzionale centrale di rappresentanza territoriale (Camera delle Regioni) e atteso il ruolo non certo rilevante, e comunque sostanzialmente schiacciato sul potere esecutivo, svolto dal sistema delle Conferenze, vi è il dubbio che un ulteriore rinvigorismento del potere esecutivo possa comprimere, di fatto, le istanze di autonomia delle Regioni e degli enti locali.

Al di là del timore di una profonda frattura economico-sociale del Paese, da molte parti paventata, e di ricadute rilevanti sull'effettività del principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini, il processo di attuazione dell'autonomia differenziata rischia di risultare fuori contesto, a fronte dei gravosi vincoli finanziari imposti dalla *governance* europea, che potrebbero privare di contenuti la stessa più ampia autonomia alla quale le Regioni, in particolare quelle settentrionali, aspirano.

In tale prospettiva, e tornando al tema fatto qui oggetto d'analisi, occorre considerare che la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. potrebbe fornire argomenti utili a un'ulteriore centralizzazione delle competenze in materia ambientale, tale da neutralizzare o comunque limitare sensibilmente gli effetti di un'eventuale differenziazione *ex art. 116, co. 3, Cost.* anche in tale ambito, in

relazione al quale l'attuazione dell'autonomia differenziata rischia di risultare ancora una volta irrealistica.