

TUTELA DELL'AMBIENTE, AREE PROTETTE E GOVERNO DEL TERRITORIO: SPUNTI COMPARATIVI E PROSPETTIVE DOPO LA MODIFICA DELL'ART. 9 COST.*

Ignazio Spadaro**

Abstract [ITA]: L'articolo prospetta una parziale rilettura dell'odierno riparto verticale delle competenze in tema di ambiente, sulla base delle modifiche apportate all'art. 9 Cost. dalla legge costituzionale n. 1/2022, per poi verificarne la sostenibilità sia alla luce della vigente disciplina interna sulle aree naturali protette, sia dell'esperienza maturata, nella medesima materia, in seno all'ordinamento spagnolo. Infine, ci si interroga sull'effettiva capacità delle Regioni italiane a farsi carico della tutela degli ecosistemi, stante la concorrenza di alcuni fattori che sembrano, invece, ostacolarla.

Parole chiave: articolo 9 Cost. - protezione dell'ambiente - governo del territorio - regionalismo - Spagna

Abstract [ENG]: *The essay proposes a partial reinterpretation of the current division of regulatory competences in the field of the environment, on the basis of the changes made to Article 9 Const. by Constitutional Law no. 1/2022. Then, it checks the appropriateness of this thesis both in the light of the current internal regulation on protected natural areas, as well as the experience gained within the Spanish legal system. Finally, the real ability of the Italian Regions to take charge of the protection of ecosystem is questioned, owing also to some factors seemingly hindering that.*

Key words: Article 9 Const. - environmental protection - territorial governance - regionalism - Spain

SOMMARIO: 1. La legge costituzionale n. 1/2022 nel quadro delle recenti tendenze verso un *global environmental constitutionalism*. – 2. L'evoluzione del riparto delle competenze normative in tema di ambiente. – 3. *Segue*. La svolta ri-accentratrice del 2001. – 4. Il ruolo delle Autonomie territoriali nella legislazione sulle aree naturali protette. – 5. *Segue*. Le ragioni di un anacronismo. – 6. Gli spunti offerti dal "nuovo" art. 9 Cost. sul riparto verticale delle competenze in materia ambientale. – A) L'ambiente come patrimonio della «Repubblica». – B) Dal «pluralismo ambientale» al pluralismo istituzionale. – 7. Prospettive di rinnovata partecipazione regionale alla tutela dell'ambiente – 8. Il «governo del territorio» come spazio privilegiato di partecipazione regionale alla tutela dell'ambiente. – 9. Alcune conferme dall'esperienza spagnola. Premessa metodologica. – 10. *Segue*. La «*protección del medio ambiente*» come competenza comunitaria. – 11. *Segue*. Gli intrecci tra tutela ambientale e «*ordenación del territorio*». – 12. *Segue*. Comunità Autonome ed esperienze di pianificazione territoriale "ecologicamente orientata". – 13. Considerazioni di sintesi ed ulteriori riscontri sul piano interno. – 14. Luci ed ombre sull'effettiva capacità delle Regioni italiane di contribuire alla tutela dell'ambiente.

1. La legge costituzionale n. 1/2022 nel quadro delle recenti tendenze verso un «*global environmental constitutionalism*».

Nel febbraio 2022 il Parlamento italiano ha modificato, per la prima volta, una delle disposizioni che esprimono i principi fondamentali della Costituzione, aggiungendo un terzo comma all'articolo 9¹. Per effetto di tale novella la «Repubblica», alla quale il Costituente aveva già affidato la promozione della «cultura» e della «ricerca scientifica e tecnica» (comma 1), nonché la tutela del «paesaggio» e del «patrimonio storico e artistico della Nazione» (comma 2), assume ora l'impegno di preservare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»². Inoltre, è stata introdotta una riserva di legge statale concernente «i modi e le forme di tutela degli animali».

Ulteriori modifiche hanno riguardato l'art. 41 Cost.: nel testo del comma 1, ai beni giuridici già suscettibili di entrare in bilanciamento con la libertà d'iniziativa economica privata, ossia l'«utilità sociale», la «sicurezza», la «libertà» e la «dignità umana», sono stati aggiunti la «salute» e l'«ambiente», mentre al comma 2 si è introdotta la possibilità, per i pubblici poteri, di indirizzare e coordinare l'economia per fini non più soltanto «sociali», ma anche «ambientali».

Per effetto di tali novelle, anche quella italiana sembra essere ascrivibile, oramai, al paradigma delle cd. «*environmental Constitutions*», che nel panorama comparatistico ha oramai acquisito una chiara fisionomia ed è, anzi, divenuto dominante³. Com'è noto, l'acuirsi

1* Testo, rivisto e corredato di note, dell'intervento svolto nella IV Conferenza annuale della sezione italiana dell'*International Society of Public Law*, dal titolo "Politica e Istituzioni tra trasformazioni e riforme" (Università "Bocconi" - Milano, 13-14 ottobre 2023). Il lavoro fa parte di un numero speciale della Rivista, concepito nell'ambito del progetto di ricerca "Il Governo dei Parchi siciliani tra riforme legislative, modifiche costituzionali ed attuazione del PNRR: prospettive di diritto regionale, europeo e comparato" presso l'Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza (responsabile: dott. Giuliano Vosa). Le pubblicazioni fanno seguito agli interventi presentati nel corso di alcuni *panels* tematici su "Aree protette all'indomani della riforma costituzionale" organizzati nel quadro del medesimo progetto di ricerca e svoltisi durante la Conferenza sopra citata.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università degli studi di Catania.

Il testo definitivo della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, nasce dall'unificazione di ben diciotto proposte, depositate da parlamentari di pressoché tutti gli schieramenti (AA.CC. 15, 143, 240, 2124, 2150, 2174, 2315, 2838, 2914, 3181; AA.SS. 83, 212, 938, 1203, 1532, 1627, 1632, 2160). Sulle origini della riforma v. per tutti, favorevolmente, M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Oss. AIC*, n. 4/2019, p. 94 ss.

2 Sulle molteplici implicazioni del riferimento alle generazioni future si rinvia all'ampia rassegna dottrinale "I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost.", pubblicata dal Servizio Studi della Corte costituzionale il 23 giugno 2023 (accessibile da www.cortecostituzionale.it), ed a F. CIRILLO, *L'interesse delle future generazioni: ragionamenti fallaci e interpretazioni sostenibili*, in *AmbienteDiritto*, n. 2/2023, p. 13 ss., che propone un raffronto con l'ordinamento tedesco; più in generale, cfr. già R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Giuffrè, 2008, *passim*.

3 Sul tema v. in generale L. COLLINS, *The Ecological Constitution*, Londra - New York, Routledge, 2021, p. 18 ss., e J. MAY - E. DALY, *Global Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism*, Nairobi, UNEP, 2019³, p. 19 ss., cui *adde*, anche per alcuni riferimenti giurisprudenziali, S. ATAPATTU, *Environmental justice, climate justice and constitutionalism*, in J. JARIA-MANZANO - S. BORRÀS (a cura di), *Research Handbook on Global Climate Constitutionalism*, Cheltenham - Northampton, Elgar, 2019, p. 207 ss., e G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, n.

del cambiamento climatico e dei disastrosi fenomeni da esso provocati, come la desertificazione, l'innalzamento degli oceani o la verifica di eventi meteorologici estremi, sta determinando una rinnovata presa di coscienza dei «limiti della Terra»⁴, ed è sempre più diffusa la consapevolezza dell'insostenibilità, sociale ed economica, dell'odierno sistema produttivo, imperniato sullo sfruttamento massiccio ed indiscriminato delle risorse naturali. La questione ambientale⁵, grazie anche al moltiplicarsi di iniziative di protesta e sensibilizzazione di grande impatto mediatico, si sta quindi imponendo al centro del dibattito politico, sia all'interno dei singoli Paesi che a livello internazionale.

Le avanguardie normative di tale rivolgimento hanno fatto la propria comparsa in America Latina, per via dell'accresciuto peso politico-elettorale delle popolazioni indigene, un tempo discriminate, e della conseguente valorizzazione del relativo bagaglio culturale, ispirato proprio ad una spiccata sensibilità per la conservazione della natura. Non a caso, è proprio la Costituzione ecuadoregna ad aver fatto propria, sin dal 2008, una delle declinazioni più estreme di eco-centrismo, spingendosi a qualificare «la natura» come soggetto giuridico titolare di diritti (art. 10) ed inaugurando, così, un filone che è stato successivamente ripreso, in varia misura, da numerosi altri ordinamenti⁶.

Va detto che, rispetto a simili approdi, quelli raggiunti dall'ordinamento italiano nel 2022 paiono più modesti. Cionondimeno, affermare che legge costituzionale n. 1/2022 abbia operato un mero «*maquillage* normativo»⁷, come ha sostenuto parte della dottrina, non sembra del tutto fondato. E infatti, se da un canto è vero che la modifica degli artt. 9 e 41 Cost. trae spunto da orientamenti già sedimentati, circa la levatura superprimaria del bene "ambiente" e l'esistenza di un diritto fondamentale alla relativa salubrità⁸, resta il fatto che la messa per iscritto di un principio non può mai dirsi irrilevante, in quanto lo sottrae, ad

2/2021, p. 476 ss. Il cd. «costituzionalismo ambientale» è, tuttavia, un campo ancora relativamente inesplorato, al punto che non vi è accordo, tra i giuristi, neppure sulla sua esatta definizione concettuale, come puntualmente osservato da A. PRATAP SINGH, *Towards 'the environmental state': revelations from a design-oriented enquiry of environmental constitutionalism*, in *Environ. L. Rev.*, n. 2/2023, p. 127.

4 Su questo concetto v. i corposi richiami operati da M. PIERRI, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale*, in *Riv. quadrim. dir. pubbl. amb.*, n. 2/2022, p. 253, nt. 80.

5 Sugli «interrogativi» che gli odierni rivolgimenti ambientali e climatici pongono, in particolare, al costituzionalista v. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 3/2017, pp. 6-7

6 Molteplici riferimenti in D. FUSCHI, *Rights of nature in the Constitutions of Ecuador and Bolivia*, in *Ambienteditto*, n. 2/2023, p. 2 ss., e B. RICHARDSON - N. HAMASKI, *Rights of Nature Versus Conventional Nature Conservation: International Lessons from Australia's Tarkine Wilderness*, in *Environ. Pol'y & L.*, n. 51 (2021), p. 161 ss., cui cfr. La trattazione monografica di S. BALDIN, *Il Buen Vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 23 ss.

7 C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 2/2022, p. 133; analogamente C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, p. 149 ss. *Contra* v., però, M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Riv. AIC*, n. 2/2023, pp. 66-67, il quale rimarca che l'«innovatività» sarebbe intrinseca insita nel concetto stesso di «giuridicità».

8 C. cost., sentenza 7 ottobre 2003, n. 307, § 8. *Contra* v. però A. SIMONCINI - E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., vol. I, p. 661 ss., e D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale*, cit., p. 243 ss., ed ulteriori Autori ivi citati.

esempio, al rischio di *revirements* giurisprudenziali, conferendo ad esso una certa stabilità⁹. A ciò si aggiunge, nel caso di specie, il carattere inedito di alcuni riferimenti testuali, quali la «biodiversità», l'«interesse delle future generazioni», la «tutela degli animali»¹⁰. Novità sulle quali, infatti, i costituzionalisti hanno subito avvertito la necessità di interrogarsi, dando vita ad un dibattito che è tuttora assai ampio¹¹.

In questa sede ci si soffermerà su un aspetto ancora poco indagato in dottrina, ossia l'incidenza del “nuovo” art. 9 Cost. sul riparto delle competenze in materia di ambiente. A tal fine, sembra utile muovere da una ricostruzione delle disposizioni costituzionali e degli orientamenti interpretativi succedutisi nel corso degli anni, per poi raffrontarli con una legislazione di settore, quella sulle aree naturali protette, che ancor più di altre, come si vedrà meglio a breve, richiede un “dialogo” aperto tra i diversi livelli di governo.

2. L'evoluzione del riparto delle competenze normative in tema di ambiente.

Com'è noto, l'art. 117 Cost., nel testo risultante dalla riforma del 2001, riserva al legislatore statale la «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (comma 2, lett. s), lasciando ai Consigli regionali la mera «valorizzazione» dei beni ambientali entro «principi» fissati, anch'essi, da atti normativi di fonte statale (comma 3). Tali previsioni si applicano anche alle Regioni speciali, in quanto delineano «forme di autonomia più ampie» di quelle contemplate dai rispettivi Statuti (art. 10 legge cost. n. 3/2001). È vero, infatti, che questi ultimi sottopongono la “tutela del paesaggio”, quale parte della materia “ambiente”¹², a competenza concorrente o, addirittura, esclusivamente regionale¹³, ma tale riserva incontra un limite nelle clausole statutarie che fanno salva la competenza dello Stato sulle «grandi riforme economico-sociali». Clausole che, per di più, la Consulta tende ad interpretare estensivamente, determinando, di fatto, la sistematica prevalenza della normativa statale¹⁴.

È interessante richiamare che nel 2001, all'indomani della riforma, l'odierna formula dell'art. 117 Cost. lasciò perplessi quanti vi ravvisarono un arretramento di quegli spazi di

9 Lo rileva M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022, p. 799, cui cfr. già S. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, ESI, 1991, pp. 12-13.

10 V., anche per i ricchi riferimenti dottrinali, M. PIERRI, *Il limite antropocentrico*, cit., p. 282 ss.

11 Al riguardo si segnalano sin d'ora gli Atti del Seminario AIC “La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale”, pubblicati in *Riv. AIC*, n. 3/2023; AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; D. DI PAOLA - G. TRENTA (a cura di), *La valorizzazione costituzionale dell'ambiente. Articoli 9 e 41 Costituzione*, Tortorici, AmbienteDiritto.it, 2023.

12 Deve segnalarsi, benché sembri ancora minoritaria, la tesi secondo cui proprio il “nuovo” art. 9 Cost. implicherebbe una netta separazione concettuale tra «paesaggio» e «ambiente»: v. E. PARISI, *I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio*, in *Federalismi*, n. 17/2023, p. 185 ss.

13 Per la prima ipotesi v. l'art. 6, n. 3) St. Friuli-Venezia Giulia, che in talune materie conferisce alla Regione la facoltà di «adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica emanando norme di integrazione e di attuazione». Competenza esclusiva è riconosciuta, invece, dall'art. 14, co. 1, lett. n) St. Sicilia e l'art. 2, lett. q) St. Valle d'Aosta, cui *adde*, ancora, l'art. 8, co. 1, n. 6) St. Trentino-Alto Adige per le Province di Trento e Bolzano.

14 V., *ex permultis*, la sentenza 22 luglio 2021, n. 160, § 2.2.3, ed ulteriori rinvii. È significativo che il limite *de quo* sia sempre stato giudicato applicabile anche alla Sicilia, nonostante l'art. 14 del relativo Statuto contenga una formula parzialmente diversa, che menziona le sole «riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

autonomia che le Regioni avevano, invece, progressivamente acquisito fino a quel momento¹⁵. Nel testo originario, infatti, la materia “ambiente” non era presa in considerazione, con la conseguenza, forse neppure del tutto ponderata, di rimetterne allo Stato l’intera disciplina¹⁶, se non addirittura di far dubitare della relativa configurabilità come autonomo titolo competenziale¹⁷. Cionondimeno, col tempo la Corte costituzionale avrebbe finito per riconoscere ai Consigli regionali i medesimi spazi d’intervento di cui essi già disponevano nelle materie di competenza concorrente, ritenendo che alcune di esse dovessero interpretarsi estensivamente (agricoltura, foreste)¹⁸ o, comunque, che fossero in «collegamento funzionale» con la «protezione ambientale»¹⁹.

Fu proprio tale afflato filo-autonomista a spingere il Parlamento verso una ri-allocazione delle funzioni amministrative sempre più sensibile al principio di sussidiarietà. Infatti, mentre nel 1972, nel trasferire alle Regioni competenze in materia ittica, venatoria ed agro-forestale, lo Stato aveva trattenuto quelle su «protezione della natura» e «parchi nazionali»²⁰, solo quattro anni più tardi tali sub-materie “migrarono” anch’esse nella sfera regionale, in quanto «organicamente» connesse all’agricoltura e, soprattutto, all’urbanistica²¹. Nel medesimo solco si sarebbero posti, più tardi, anche gli artt. 68, 69 e 70 del decreto legislativo n. 112/1998, cui si deve la pressoché piena “regionalizzazione” di tutti gli interventi in materia ambientale ed il residuo, in capo alle Amministrazioni centrali, dei soli compiti di supporto o legati ad interessi geograficamente infrazionabili²².

15 Un’inversione di rotta addirittura «sconcertante» secondo G. COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è ad una svolta?*, in RGA, n. 3-4/2002, p. 419, cui cfr. l’«allarmismo» dottrinale addotto (ma apparentemente non condiviso) da D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, pp. 239-240, p. 260.

16 Cfr. D. AMIRANTE, *op. cit.*, pp. 239-240, secondo il quale il silenzio dei Costituenti, più che veicolare una precisa scelta politica, tradisse solo la «scarsa sensibilità giuridica dell’epoca per i problemi ambientali».

17 Al riguardo, è doveroso richiamare M. S. GIANNINI, *Diritto dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1124 ss., secondo cui il vocabolo poteva intendersi, a seconda del contesto normativo, in tre accezioni distinte (insieme di elementi paesaggistici e culturali, contrasto all’inquinamento, unione di urbanistica e governo del territorio). Per una panoramica delle diverse teorie giuridiche dell’ambiente proposte in dottrina si rinvia a B. CARAVITA - A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in AA.VV., *Diritto dell’ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 21 ss.

18 In questo senso C. cost., sentenza 12 maggio 1977, n. 72; ma cfr. C. cost., sentenza 14 luglio 1976, n. 175, § 2, che già aveva evidenziato le «inevitabili interferenze» tra «ambiente» e «urbanistica», quantomeno in corrispondenza della disciplina delle riserve naturali. Sul tema v. più approfonditamente M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 290 ss.

19 In questi termini la sentenza 22 maggio 1987, n. 183, § 2, che menziona l’urbanistica e tutte «quelle [materie] che riguardano comunque il territorio». In dottrina v. per tutti M. COLUCCI, *Nota a Corte costituzionale n. 183/1987*, in RGA, 1987, p. 313 ss.

20 Così l’art. 4 DPR 15 gennaio 1972, n. 11, rispettivamente alle lettere h) e s), che facevano salvi solo «gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato».

21 V. gli artt. 66 e 83 DPR 24 luglio 1977, n. 616. Su questa fase v. A. VUOLO, *L’ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, n. 3/2021, p. 2 ss.

22 Ad esempio, assicurare l’attuazione omogenea del diritto internazionale e comunitario; la tutela dell’ecosistema marino e delle specie in via di estinzione; la fissazione, per determinate tipologie di attività umane, di standard territorialmente uniformi di salubrità e sicurezza.

La dottrina partecipò attivamente a tale processo, sostenendo lo sforzo, operato dalla Consulta a partire già dalla seconda metà degli anni Ottanta²³, di ricostruire la tutela dell'ambiente alla stregua di un «valore costituzionale», come tale logicamente «trasversale» rispetto ai confini tracciati dall'art. 117 Cost.²⁴. E tuttavia, si trattava di un'impalcatura inevitabilmente precaria, perché priva di riferimenti espressi sul piano esegetico. A riprova, basti considerare come la riconduzione del concetto di ambiente a quello di "paesaggio", addotta per i siti di particolare pregio estetico già nel 1959²⁵, se per un verso consentì alla Corte di riconoscere alla protezione della natura il rango di interesse «primario ed assoluto», in quanto presidiato da uno dei Principi fondamentali della Costituzione²⁶, paradossalmente pose le condizioni per un abbassamento del livello sostanziale della tutela del patrimonio *stricto sensu* "ambientale". Alcuni anni più tardi, infatti, proprio su queste basi si sarebbe fondata la tesi secondo cui debbono considerarsi "paesaggistici" e, quindi, meritevoli di protezione non solo gli elementi geomorfologici e florofaunistici, ma anche quelli di origine antropica, benché perturbativi dei primi²⁷. Secondo questa impostazione, rispetterebbe l'imperativo costituzionale di proteggere l'«ambiente» (inteso come «paesaggio») il restauro di stabilimenti industriali dismessi o, financo, la realizzazione di ampliamenti urbanistici, purché operati in modo rispettoso del «valore estetico-culturale» del territorio²⁸. Al contrario, sarebbe quantomeno problematica la costruzione di impianti eolici e di qualsiasi altra opera volta alla produzione di energia "pulita", se sgradevole sotto il profilo estetico²⁹.

Quanto appena richiamato spiegherebbe perché in seguito sia la Corte costituzionale che, soprattutto, la Corte di Cassazione abbiano adottato una prospettiva in parte diversa, agganciando la tutela dell'ambiente – ove l'oggetto del giudizio lo consente – anche a disposizioni poste a tutela di diritti individuali, *in primis* quello alla salute (art. 32 Cost.)³⁰. Del resto, già sul finire degli anni Settanta del secolo scorso anche il legislatore ordinario è

23 V. la sentenza 15 maggio 1987, n. 167, § 5.2, cui cfr. analogamente C. cost., sentenze 30 giugno 1988, n. 744, § 3, e 15 novembre 1988, n. 1031, § 5.1. In dottrina, v. D. BORGONOVO RE, *Riserve marine, conflitto di competenze e tautologia dell'interesse nazionale*, in *Reg.*, n. 1/1990, p. 306 ss.

24 V. in particolare G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1141.

25 Cfr. già C. cost., sentenza 19 dicembre 1959, n. 65, che invece aveva collocato nell'alveo dell'art. 9 Cost. le sole «bellezze naturali», in conformità ad un orientamento dottrinale che sarebbe, poi, stato sistematizzato solo da A. M. SANDULLI, *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1967, p. 893 ss. Sul nesso tra tale opzione interpretativa e la cd. «teoria della pietrificazione» del paesaggio, di matrice tedesca, v. B. CARAVITA - A. MORRONE, *L'ambiente e i suoi confini*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 41-42.

26 In questi termini, *ex multis*, la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, § 2.2, XIII cpv., anche nella nota di B. CARAVITA, *Il danno ambientale tra Corte dei conti, legislatore e Corte costituzionale*, in *RGA*, n. 1/1988, p. 93 ss.

27 V. la sentenza 27 giugno 1986, n. 151, § 4, cui cfr. C. cost. 30 maggio 2008, n. 180, anche nelle considerazioni di F. ALBANESE, *La tutela del paesaggio contro la tutela dei parchi*, in *Lexambiente*, marzo 2024. La tesi del «paesaggio» come «forma» assunta dal territorio, anche per effetto delle trasformazioni impresse dalle «comunità che lo abitano», era stata addotta già da A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazioni*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 3 ss.

28 C. cost., sentenza n. 151/1986, *loc. cit.*

29 Cfr., anche per ulteriori riferimenti, G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2017⁴, p. 27; da ultimo, TAR Molise, sentenza 20 dicembre 2023, n. 346.

sembrato muoversi in quest'ottica, riconoscendo che la tutela della «salute fisica e psichica» implica la «promozione e la salvaguardia della salubrità [...] dell'ambiente naturale di vita e di lavoro» (art. 2, co. 1, n. 5), legge n. 833/1978), ed analogha sensibilità traspare anche dalla giurisprudenza di Strasburgo, seppur, forse, con maggior attenzione per la regolarità «procedurale» dei bilanciamenti di interessi che per i relativi esiti³¹.

3. Segue. La svolta ri-accentratrice del 2001.

All'indomani dell'entrata in vigore del "nuovo" art. 117 Cost. la sentenza della Corte costituzionale n. 407/2002 negò che l'inserimento di ambiente ed ecosistema tra le materie di competenza statale esclusiva ne avesse travolto la pregressa «trasversal[ità]»³². Al contempo, essa circoscrisse l'intervento dei Consigli regionali entro i limiti di quanto necessario alla cura di interessi distinti («funzionalmente collegati», «ulteriori») rispetto a quelli *stricto sensu* ambientali, il cui «carattere unitario» ne giustificava, invece, la riserva «[a]llo Stato» (§ 33.2, II cpv.). Tale ricostruzione pose le basi per un lungo periodo di «instabile ambiguità» nel modo d'intendere il riparto di competenze in materia³³, con progressivo avanzamento della concezione "materiale" dell'ambiente, risaltante dalla lettera dell'art. 117 Cost., rispetto a quella "valoriale", aperta alla condivisione³⁴. Invero, quest'ultima non è stata formalmente

30 V., rispettivamente, C. cost., sentenza 28 maggio 1987, n. 210, § 4.5, e Cass. civ. (S.U.), sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172, e peraltro sulla scorta di quanto già autorevolmente osservato da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, Cedam, 1976, p. 1134. Sugli sviluppi successivi v. S. PAJNO - V. PUCCI, *Il diritto "fondamentale" alla salute nei procedimenti di valutazione ambientale*, in *Federalismi*, n. 27/2020, p. 143 ss., cui cfr. però la mancata "svolta" eurounitaria di CGUE (GS), sentenza 22 dicembre 2022, § 34 ss., causa C-61/21, JP (anche nella nota di M. FISICARO, *Norme intese a conferire diritti ai singoli e tutela risarcitoria di interessi diffusi: una riflessione a margine della sentenza JP c Ministre de la Transition écologique*, in *Eur. Papers*, n. 1/2023, p. 132 ss.) e da ultimo, sull'inammissibilità del cd. contenzioso climatico nell'ordinamento italiano Trib. civ. Roma, sentenza 26 febbraio 2024. Su quest'ultima pronuncia v. almeno L. CARDELLI, *La sentenza "Giudizio Universale": una decisione retriva*, in *www.lacostituzione.info*, marzo 2024, e cfr. già I. BRUNO, *La causa «Giudizio Universale». Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, in *Federalismi*, n. 18/2022, p. 33 ss.

31 Lo osserva, nel quadro di nutriti rinvii giurisprudenziali, D. SICLARI, *La tutela del diritto ad un ambiente salubre tra attività prestazionale dell'Amministrazione e vincoli di bilancio*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 6. Sul tema v. più di recente A. GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in *RGA online*, aprile 2022, § 1 ss.

32 Sentenza 26 luglio 2002, n. 407, § 33.2, I cpv. Su questa fondamentale pronuncia v. almeno M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, *Reg.*, n. 1/2003, p. 318 ss., e S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, *ibid.*, p. 337 ss., cui adde, ancora a distanza di qualche anno, G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionalmente primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 2006, p. 3 ss.

33 N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi*, n. 13/2023, p. 285, cui cfr. analogamente la «fortissima dose di ambiguità» lamentata da P. CARETTI - V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, n. 6/2009, p. 5191.

34 Lo rileva, con particolare riferimento ad alcune pronunce del 2008, R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supr. e salute*, n. 2/2019, p. 309. Secondo parte della dottrina, le due «visioni» dell'ambiente non sarebbero in conflitto: v. G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?*, in *Queste Istituz.*, n. 1/2022, p. 21, ed ulteriori rinvii.

abbandonata, figurando anche in pronunce recenti³⁵, ma ciò non ha impedito un complessivo declino dell'autonomia regionale in tale ambito, se non a fronte dell'art. 117, co. 2 Cost. (che la escluderebbe del tutto), quantomeno rispetto al periodo ante-Riforma. Emblematica di tale evoluzione fu la sentenza n. 367/2007, con cui la Consulta capovolse la lettura data fino a quel momento all'art. 9 Cost., affermando che il riferimento al «paesaggio», ivi contenuto, proprio perché attestava l'importanza dell'ambiente per l'intera comunità nazionale, giustificava la prevalenza della legislazione statale volta a preservarlo nei confronti di ogni norma regionale vertente su materie concorrenti o, persino, residuali³⁶.

È significativo che nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo ventennio l'ambiente abbia perso la propria natura di «bene immateriale»³⁷, divenendo, piuttosto, un «bene della vita, materiale e complesso»³⁸. Se ne è consumato, così, un sostanziale distacco dallo Stato-ordinamento, comprensivo degli enti territoriali³⁹, a favore dello Stato-persona, che infatti – richiamando alcune pronunce – rimane l'unico soggetto costituzionalmente legittimato a sollecitarne il ripristino, ove danneggiato⁴⁰, ed a regolarne l'utilizzo⁴¹. Per contro, alle Regioni rimane la possibilità di legiferare solo su singoli «componenti o aspetti» del bene in esame, e comunque solo per la cura di interessi «diversi» dalla relativa conservazione⁴², che le leggi regionali possono tutt'al più «lambire» come «effetto indiretto e marginale»⁴³.

Più in dettaglio, spetta allo Stato la fissazione di standard uniformi di tutela ambientale, che ciascuna Regione resta, poi, libera di derogare *in melius*⁴⁴. Tale regola subisce, tuttavia, molteplici eccezioni. Anzitutto, la competenza regionale, sia essa concorrente o residuale, resta paralizzata tutte le volte in cui l'oggetto della disciplina rientri «all'interno dell'ambiente come bene unitario», p. es. in tema di pesca, smaltimento dei rifiuti ed aree

35 V. *ex multis* C. cost., sentenza 20 luglio 2021, n. 158, § 4.2, cui cfr. tuttavia la «difficoltà» a «conciliar[le]» evidenziata da C. Sartoretti, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale: un problema concettuale non risolto?*, in L. CUOCOLO - E. MOSTACCI (a cura di), *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pisa, Pacini, 2023, p. 192.

36 Sentenza 7 novembre 2007, n. 367, § 7.1, annotata da D. TRAINA, *Il paesaggio come valore assoluto*, in *Giur. cost.*, n. 6/2007, p. 4075 ss. La Corte menziona, in particolare, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (IV e V cpvv.).

37 C. cost., sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, § 2.2; ordinanza 12 aprile 1990, n. 195

38 V. in particolare la sentenza 14 novembre 2007, n. 378, § 4, I cpv., anche nella nota di F. BAILO, *Rifiuti e conservazione degli habitat naturali: una riconferma (ma non troppo!) della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Giur. it.*, n. 7/2008, p. 1631 ss.

39 Cfr. C. cost., sentenza n. 641/1987, cit., XIII cpv., e ordinanza 12 aprile 1990, n. 195.

40 In questo senso C. cost., sentenza 1° giugno 2016, n. 126, § 5.1 ss., che infatti giudica compatibile con la Costituzione l'accentramento della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale al solo Ministero (art. 311 cod. amb.) e la soppressione di quella precedentemente riconosciuta dall'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349, agli enti territoriali interessati. Sul tema v. per tutti M. BETZU - S. ARU, *Il risarcimento del danno ambientale tra esigenze unitarie e interessi territoriali*, in *Giur. cost.*, n. 4/2016, p. 1520 ss.; tra i civilisti, U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, *ibid.*, n. 1/2018, p. 246 ss.

41 C. cost., sentenza n. 378/2007, cit., § 4, IV cpv.; più di recente, cfr. C. cost., sentenza 7 ottobre 2021, n. 189, § 5.2.

42 Sentenza n. 378/2007, cit., § 4, VI cpv.

43 Sentenza 18 giugno 2008, n. 214, § 3; l'orientamento si è definitivamente consolidato a partire dalla successiva sentenza 5 marzo 2009, n. 61, § 4.

44 V., tra le altre, C. cost., sentenze 31 ottobre 2012, n. 244, § 3, e 10 aprile 2014, n. 86, § 3, cui *adde*, più di recente, le sentenze 17 febbraio 2021, n. 21, § 4.1, e 5 maggio 2021, n. 86, § 8, II cpv.

protette⁴⁵. Ciò vale, peraltro, anche per le Regioni a Statuto speciale, posto che la Corte tende ad interpretare gli standard ambientali come espressione di «riforme economico-sociali», in grado di limitare la potestà legislativa cd. primaria di cui godono tali Enti⁴⁶. Anche in tali materie opera, inoltre, il meccanismo della cd. attrazione in sussidiarietà, di cui il legislatore statale si è avvalso per monopolizzare, di fatto, un settore di competenza concorrente e ad alto impatto ambientale, qual è quello dell'«energia», con particolare riferimento a ricerca e trasporto degli idrocarburi⁴⁷.

Ed ancora, l'intervento dei Consigli regionali resta escluso, anche in senso migliorativo, quando ciò pregiudicherebbe il «punto di equilibrio» individuato dal Parlamento nel bilanciare la salubrità dell'ambiente con ogni altro interesse, pur se afferente a materie elencate nel terzo o nel quarto comma dell'art. 117 Cost., alla luce del «preminente interesse nazionale» all'«unitarietà» e all'«omogeneità» dell'ordinamento in determinati ambiti⁴⁸. In queste ipotesi, parte della dottrina ha ravvisato una «palese violazione della parità delle armi» tra i due livelli di governo, posto che di fatto si riconosce ad uno di essi, quello statale, «i confini competenziali» dell'altro⁴⁹.

Più in generale, a marcare la distanza dalla situazione di “sostanziale concorrenza” di competenze maturata prima della Riforma⁵⁰ vi è il fatto che in materia ambientale – sempre secondo gli odierni orientamenti della Corte – le Regioni non possono né riprodurre disposizioni statali né, tantomeno, supplirle in via provvisoria, quand'anche mancanti o lacunose⁵¹.

Il quadro che ne deriva, benché sufficientemente definito sul piano delle enunciazioni di principio e, quindi, in astratto, in concreto finisce per essere gravato da una «continua incertezza sistemica» e da ripetute «oscillazioni»⁵², con riguardo sia per l'effettiva

45 Per una nutrita rassegna delle pronunce che esprimono tale orientamento, a far data, almeno, dalla nota sentenza 6 aprile 2005, n. 135, § 3.2, si rinvia a R. BIFULCO, *Una rassegna*, cit., p. 310, da cui è tratto il passo richiamato nel testo. Il medesimo A. evidenzia, peraltro, c

46 Cfr. C. cost., sentenza 2013, n. 238, § 2.1.1, annotata da R. TUMBILOLO, *Tutela dei beni ambientali e riparto di competenze tra Stato e Regioni a statuto speciale*, in RGA, n. 1/2014, p. 39 ss., cui cfr., in tema di paesaggio, la sentenza 2020, n. 130, § 3.3, con nota di A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici*, in Reg., n. 3/2021, p. 659 ss.

47 V. ad esempio, seppur formalmente risolutiva di un conflitto di attribuzione, la sentenza 14 luglio 2017, n. 198, anche nel commento di P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale e il “labirinto” del riparto delle competenze in materia di idrocarburi*, in Oss. cost., n. 6/2019, p. 193 ss. Com'è noto, il cd. principio di trascinarsi delle competenze, frutto di un'interpretazione sistematica degli artt. 117 e 118 Cost., risale a C. cost., sentenza 1° ottobre 2003, n. 303.

48 C. cost., sentenze 29 gennaio 2005, n. 62, § 16, III cpv., e n. 307/2003, cit., § 7, II cpv., concernenti, rispettivamente, smaltimento dei rifiuti pericolosi e impianti di radiocomunicazione. Più di recente v. anche la sentenza 15 maggio 2020, n. 88, § 4.2., III cpv., con nota di G. D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio?*, in Reg., n. 1-2/2021, p. 327 ss.

49 N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 286.

50 In questo senso ancora R. BIFULCO, *Una rassegna*, cit. p. 310, con precipuo riferimento al divieto di legislazione regionale suppletiva (v. subito nel testo).

51 V. rispettivamente C. cost., sentenze 2014, n. 259, § 3.3 (con precipuo riferimento ai beni culturali), e 15 aprile 2019, n. 86, § 2.7.1 ss., con nota di C. PELLEGRINO, *Ambiente ed Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplenza ermeneutica*, in Forum Quad. Cost. Rass., n. 7/2019, p. 1 ss.

52 In questi termini, rispettivamente, N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 185, e L. SANCILIO, *Il riparto di competenze legislative e di funzioni amministrative tra Stato e Regioni in materia di tutela*

esercitabilità della competenza sui singoli profili ambientali (principio di prevalenza, trascinamento “verso l’alto” per sussidiarietà), sia per la derogabilità (o meno) della disciplina statale, la cui natura di «punto di equilibrio» dipende da valutazioni eminentemente politiche, sottratte allo stesso sindacato di costituzionalità⁵³. In dottrina, anche alla luce delle ultime *Relazioni annuali sulla giurisprudenza costituzionale* pubblicate dalla Corte, l’impressione che se ne ricava è, comunque, piuttosto chiara, nel senso di una certa «pervasività della competenza legislativa statale rispetto all’autonomia legislativa regionale»⁵⁴, in ragione sia dell’alta percentuale di accoglimento delle questioni di legittimità sollevate dal Governo nella materia *de qua* (61% nel quinquennio 2015-2020), sia della «tendenza espansiva della Corte a riconoscere *standard* [ambientali] non derogabili (neppure) *in melius*»⁵⁵.

La medesima tendenza al ri-accentramento dei poteri di decisione normativa sull’ambiente si rinviene anche nello specifico settore delle aree protette, che la giurisprudenza costituzionale ascrive, pacificamente, alla competenza esclusiva dello Stato⁵⁶. Tuttavia, ai fini di queste considerazioni va osservato che l’evoluzione registrata da tale disciplina presenta alcune vistose sfasature rispetto all’evoluzione del riparto *ex art.* 117 Cost., come si avrà modo di chiarire nei paragrafi che seguono.

4. Il ruolo delle Autonomie territoriali nella legislazione sulle aree naturali protette.

Il Titolo I della legge n. 394/1991, che riunisce i «Principi generali» della legislazione sulle aree naturali protette, rispecchia l’iniziale atteggiamento di apertura verso l’autonomia regionale già poc’anzi riscontrato. Ad esempio, esso incoraggia il ricorso a «forme di cooperazione e di intesa» verticali (art. 1, co. 5), con particolare riguardo per i patti territoriali e gli accordi di programma, promossi e finanziati a livello ministeriale (art. 1-bis)⁵⁷. Coerentemente, l’art. 2, nel definire le diverse tipologie di aree (parchi naturali, riserve naturali, aree marine), non solo prevede l’esistenza di zone di rilievo naturalistico locale, demandandone l’individuazione alle singole Regioni, ma stabilisce che persino «la classificazione e l’istituzione» di quelle statali debbano farsi «d’intesa» con le Regioni

dell’Ambiente, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2023, p. 16, la quale ultima, pur astenendosi da posizioni particolarmente critiche, osserva che «in ogni sua sentenza, la Corte costituzionale predilige l’aspetto oggettivistico della materia, piuttosto che quello finalistico, o viceversa, a seconda del caso concreto».

⁵³ Com’è noto, per consolidata giurisprudenza la Corte costituzionale può sanzionare l’eventuale irragionevolezza delle norme sottoposte al suo vaglio solo quando essa è «manifesta», lasciando per ciò stesso residuare un certo grado di incertezza: v., *ex multis*, C. cost., sentenza 11 gennaio 2023, n. 40, § 5.2, anche nella nota di F. BRANCA, *Sentenza n. 185 del 2021 e sentenza n. 40 del 2023: identici principi e applicazioni opposte*, in *Giur. cost.*, n. 3/2023, p. 1425 ss.

⁵⁴ N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 280, cui si rinvia anche per una sintesi degli ultimi dati a partire dal 2011 (*ibid.*, p. 278 ss.). Nello stesso senso L. SANCILIO, *Il riparto di competenze*, cit., p. 8

⁵⁵ Ancora N. PIGNATELLI, *op. cit.*, p. 280 e p. 287.

⁵⁶ V. in particolare la sentenza 6 giugno 2010, n. 193, § 2, cui cfr., con riferimento alle Autonomie speciali, la sentenza 11 maggio 2017, n. 103, § 4.

⁵⁷ Sui primi, cui gli enti territoriali possono fare ricorso per agevolare l’attuazione di «programm[i] di interventi caratterizzat[i] da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale» (art. 2, co. 203 legge 23 dicembre 1996, n. 662), v. per tutti A. CARIOLA, *I patti territoriali*, in *Oss. fonti*, 1998, p. 311 ss., e L. LANZONI, *La funzione costituzionale dei patti territoriali*, in *AmbienteDiritto.it*, 2009, § 1 ss., oltre all’ampia trattazione di R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell’ordinamento giuridico*, Padova, Cedam, 2007, p. 213 ss.

interessate (comma 7)⁵⁸. Ed ancora, una volta deliberata l'istituzione di una riserva o di un parco, lo Stato è tenuto ad interpellare le Regioni sulla relativa perimetrazione, mediante proposta di intesa o richiesta di parere, a seconda che si tratti di Enti ad autonomia speciale oppure ordinaria (artt. 8 e 18)⁵⁹. Anche i confini delle aree marine possono essere tracciati congiuntamente dai due livelli di governo, con «accordi generali» (art. 18, co. 1-bis).

Infine, è indicativo di una certa sensibilità per le ragioni dell'autonomia il fatto che nel 1997 la soppressione dell'allora Comitato per le aree naturali protette, organo essenzialmente interministeriale, ha coinciso col trasferimento delle relative funzioni programmatiche alla Conferenza Stato-Regioni⁶⁰.

Rispetto a queste previsioni, risalenti per lo più al testo originario, quelle successive appaiono distoniche, essendo, in effetti, il risultato di modifiche che ne hanno alterato profondamente la *ratio*. Ad esempio, mentre all'inizio ciascuna Regione poteva negoziare con lo Stato la nomina dei presidenti dei Parchi ricadenti nel proprio territorio, a partire dal 2020 essa può solo scegliere all'interno di una rosa di tre candidati predisposta dal Ministro dell'Ambiente. Qualora la scelta non venga effettuata entro un mese, p. es. per la mancata unanimità dei Governi regionali interpellati, il Ministro può procedere a propria discrezione, «sentite le Commissioni parlamentari competenti» (art. 9)⁶¹. Resta, quindi, esclusa la proponibilità di eventuali candidati alternativi, che in origine il Ministro era, invece, tenuto a considerare in forza del principio di leale collaborazione. Invero, tale *vulnus* all'autonomia regionale non può considerarsi sanato dal coinvolgimento delle Camere, sia per la consonanza politica che fisiologicamente esiste tra maggioranza parlamentare ed Esecutivo, sia, soprattutto, perché nessuna di esse è rappresentativa di interessi territoriali.

Sempre con riferimento all'Ente Parco, l'art. 10 prevede che Regioni ed enti locali designino la metà dei membri del Consiglio direttivo, mentre debbano essere «sentite» sulla scelta degli altri. Tuttavia, nel 2020 è stato introdotto un termine di trenta giorni, scaduto il quale il Ministro può procedere unilateralmente alle proprie nomine. Qualora, poi, l'organo non si riunisca entro quarantacinque giorni, i relativi poteri vengono esercitati per sei mesi dal solo Presidente, che, come rilevato, è di scelta sostanzialmente ministeriale (art. 9, co. 4). Altra novella ha riguardato le ipotesi di ritardo nell'adozione Regolamento o del Piano di gestione del parco, così come quella di contrasti tra Regioni ed Ente Parco sull'elaborazione del Piano pluriennale economico e sociale. In entrambi i casi, infatti, detti documenti possono ora essere adottati in via sostitutiva – rispettivamente – dal Ministro (artt. 11, co. 1 e 12, co. 4) e dal Consiglio dei ministri (art. 14, co. 3)⁶². Lo Statuto dell'Ente è approvato con decreto ministeriale su proposta del Consiglio direttivo, mentre in passato si richiedeva il raggiungimento di accordi con le Regioni (art. 9, co. 8-bis).

58 In precedenza era previsto il coinvolgimento delle sole Regioni speciali e delle Province autonome, ai sensi del co. 6.

59 Per la perimetrazione delle aree marine l'art. 18, co. 1-bis, introdotto nel 2001, contempla inoltre la possibilità di stipulare appositi «accordi generali» tra Regioni e Ministero.

60 V. l'art. 7, co. 1 decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

61 Cfr. le modifiche apportate dall'art. 55 decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, come a sua volta emendato, in sede di conversione, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

62 Disposizioni modificate, anch'esse, nel 2020. Va rimarcato che l'art. 11, co. 6 abilita il Ministro ad approvare definitivamente il Regolamento, già deliberato dall'Ente, decorsi tre mesi dalla proposta di intesa con le Regioni interessate, quand'anche la stessa non sia stata raggiunta.

La medesima disciplina si applica, in linea di principio, anche alle aree marine, dalla cui gestione gli enti territoriali possono, però, essere esclusi del tutto, su decisione del Governo (art. 20)⁶³.

5. *Segue. Le ragioni di un anacronismo.*

Da quanto appena richiamato emerge chiaramente come la disciplina delle aree protette di rilievo nazionale sia rimasta improntata ad una concezione dell'ambiente come competenza concorrente ancora per molti anni dopo la formale "statalizzazione" della stessa nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. ed il successivo, graduale *revirement* della giurisprudenza costituzionale. Per contro, puntuali contrazioni dell'autonomia regionale si erano registrate già negli anni Novanta del secolo scorso, quindi ben prima della Riforma.

Ora, l'ipotesi che tali sfasature temporali siano addebitabili a mera trascuratezza da parte del legislatore, che pure potrebbe formularsi, è contraddetta dal fatto che le novelle non si sono limitate ad un mero recepimento del testo costituzionale. A ben vedere, nel 2020 il Parlamento ha, sì, ridotto il "peso" di Regioni ed enti locali sulla gestione di parchi e riserve, ma non lo ha azzerato, benché a rigore ciò sarebbe stato coerente col carattere esclusivo della competenza statale *ex art. 117, co. 2, lett. s) Cost.* Inoltre, nella medesima circostanza sono state tenute ferme sia le enunciazioni di principio pro-decentramento, contenute nel Titolo I della legge, sia la stessa figura giuridica dell'area protetta regionale, residuandosi, così, alle Regioni spazi d'intervento ben più ampi di quelli che implicherebbe la mera «valorizzazione dei beni ambientali», *ex art. 117, co. 3 Cost.*⁶⁴. Emblematico, a quest'ultimo riguardo, l'art. 32, co. 1 della legge, che ancora consente a Giunte e Consigli regionali di regolare lo svolgimento di molteplici attività antropiche nelle cd. «aree contigue», ove ciò sia necessario per la «conservazione» del patrimonio geo-floro-faunistico custodito in una riserva (o parco) pur di competenza statale.

Alla base di siffatta cautela da parte del legislatore possono ravvisarsi due fattori. Da un lato, l'esigenza di non disperdere quell'ampio bagaglio organizzativo ed esperienziale che le Autonomie hanno, oramai, maturato in decenni di federalismo amministrativo «ambientale» e sussidiarietà⁶⁵. Dall'altro, la consapevolezza che il nuovo testo dell'art. 117 Cost., pur riservando la «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» allo Stato, ha attribuito alle Regioni taluni ambiti contigui ad essa. Si pensi alle ricadute che la creazione di una riserva naturale può avere sulle attività agricole, industriali e turistiche, nonché, più in generale, sulle dinamiche di sviluppo economico, occupazionale ed infrastrutturale delle zone circostanti, incidendo, così, su materie di indubbia competenza regionale, sia concorrente che esclusiva⁶⁶.

63 In tal caso, a norma dell'art. 19 l'area è affidata all'apposito Ispettorato del Ministero dell'Ambiente, ad una Capitaneria di porto o a soggetti privati. L'unica eccezione è prevista dal comma 2 del medesimo articolo, il quale stabilisce che «qualora un'area marina protetta sia istituita in acque confinanti con un'area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente per quest'ultima».

64 Per una ricostruzione dell'odierno panorama legislativo in chiave comparata si rinvia a P. BRAMBILLA, *I parchi naturali regionali in Italia*, in *RGA online*, n. 3-4/2019, p. 6 ss.

65 V. *supra*, § 2. Sul cd. federalismo ambientale v. in particolare, nel quadro di considerazioni più ampie, D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocatione delle funzioni amministrative*, in *Federalismi*, n. 13/2023, p. 315 ss.

66 Cfr. in particolare i riferimenti operati dall'art. 117, co. 3 Cost. a «tutela e sicurezza del lavoro», «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», produzione, «trasporto e

Senza contare i nessi, davvero inestricabili, che si configurano tra la «tutela» dell'«ambiente» (statale) e la «valorizzazione» dei «beni ambientali» (regionale)⁶⁷, ed ancora, tra la prima e la «tutela della salute», l'«alimentazione», la «protezione civile», il «governo del territorio», di cui all'art. 117, co. 3 Cost.

In definitiva, va preso atto che la materia *de qua* presenta un'intrinseca resilienza, per così dire, rispetto ad ogni tentativo di accentramento delle competenze, persino se operato a livello superprimario⁶⁸. Sicché, non pare azzardato affermare che nell'ordinamento costituzionale italiano coesistono due modelli di governo dell'ambiente, tra loro antitetici: uno accentrato, insito nella competenza residuale dello Stato risultante dal "vecchio" art. 117 Cost. e, oggi, dalla lettera del comma 2, lett. s) della medesima disposizione; un altro di carattere, invece, decentrato, che dottrina e giurisprudenza tendono a desumere da un'interpretazione sistematica dell'art. 117 Cost. con gli artt. 9 e 32 Cost. e che, per tal via, "vive" da tempo sul piano della Costituzione materiale. Le modifiche apportate nel 2022 all'art. 9 Cost. sembrano aver definitivamente consolidato proprio questo secondo paradigma, ponendo, al contempo, le premesse per una sua più compiuta armonizzazione col primo.

6. Gli spunti offerti dal "nuovo" art. 9 Cost. sul riparto verticale delle competenze in materia ambientale.

Come già accennato all'inizio di queste considerazioni, la legge costituzionale n. 1/2022 ha introdotto due concetti costituzionalmente inediti: l'imputazione "repubblicana" della tutela dell'ambiente, in precedenza circoscritta al solo «paesaggio», ed il carattere "plurale" del patrimonio naturale della Nazione.

Entrambi sembrano offrire validi spunti di riflessione per provare a ridurre, almeno, il margine di incertezza che si è poc'anzi rilevato nel riparto di competenze sulla materia in esame.

A) L'ambiente come patrimonio della «Repubblica».

Nel testo originario dell'art. 114 Cost. «la Repubblica si ripart[iva] in Regioni, Provincie e Comuni». L'omessa menzione dell'ente territoriale per eccellenza, lo Stato, si spiegava con la circostanza che nell'ottica dei Costituenti esso rappresentava il "tutto", di cui le autonomie erano, per l'appunto, delle "parti". Non a caso, tra il primo e le seconde vi era un rapporto che non sarebbe eccessivo ricostruire in termini di supremazia-soggezione: si pensi al

distribuzione nazionale dell'energia», «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale». Agricoltura, turismo e allevamento sembrano riconducibili, invece, al comma successivo.

67 In dottrina, la distinzione concettuale tra «ambiente» e «beni ambientali» (questi ultimi, concernenti «le sole bellezze di pregio estetico» ossia propriamente "paesaggistiche") è marcata da A. VUOLO, *L'ambiente*, cit., p. 4 ss., cui cfr. già L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in *Federalismi*, n. 19/2004, p. 11. Si segnala, tuttavia, la tesi di G. M. FLICK, *L'archeologia "pubblica": ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della Costituzione*, in *Riv. AIC*, n. 4/2015, p. 8, secondo la quale l'interprete si trova nella «impossibilità di distinguere le due competenze, poiché da un lato non c'è tutela senza valorizzazione, dall'altro lato la valorizzazione è il miglior modo di attuare la tutela», sicché la scissione operata dall'art. 117 Cost. avrebbe generato «una prateria senza confini precisi, dove imperversano la "cavalleria" e gli "indiani"» (metafora, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni).

68 Cfr. l'«impossibilità sistemica di separare ciò che è inseparabile», enfatizzata da N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 287.

controllo parlamentare di merito sulle leggi regionali, nonché al fatto che gli Statuti regionali ordinari erano pubblicati in Gazzetta Ufficiale come allegati di leggi statali⁶⁹. Per contro, la legge costituzionale n. 3/2001, rendendo lo «Stato» soltanto uno tra i molteplici enti che concorrono a costituire la «Repubblica», ha enfatizzato il rapporto di alterità esistente tra queste due figure⁷⁰.

Sicché, elementari esigenze di coerenza sistematica inducono a ritenere che ogni qual volta la Costituzione attribuisca un determinato compito alla «Repubblica», come fa appunto l'odierno art. 9, co. 3 Cost. per la tutela dell'ambiente, al relativo assolvimento debbono ritenersi vincolati tutti i livelli di governo, ivi compreso quello regionale⁷¹. Conferme in questo senso si ricavano anche dai lavori preparatori. In Assemblea costituente, infatti, in un primo momento si era proposto di riservare la tutela del «patrimonio artistico e storico della Nazione» allo «Stato», col preciso intento di sottrarla alle istituende Regioni, verso cui larga parte dell'Emiciclo nutriva una certa diffidenza⁷². Tanto è vero che fu proprio l'affievolirsi di tale sentimento, dopo gli accorati interventi degli onorevoli Micheli e Lussu, a determinare la sostituzione del vocabolo con «Repubblica». Identica sorte toccò, a distanza di poche sedute, alla «tutela del paesaggio», la quale, rimasta per un certo tempo "statale", divenne anch'essa "repubblicana" per effetto dell'accresciuto favore per il decentramento politico⁷³.

Infine, con riferimento allo stesso comma 3 dell'art. 9 Cost., spunti ulteriori potrebbero provenire anche dalla nuova riserva di legge statale su «modi e [...] forme di tutela degli animali». Parte della dottrina ha sostenuto che tale inciso non introduce un titolo competenziale ulteriore rispetto a quelli già elencati nell'art. 117, co. 2 Cost., in quanto ciò sarebbe eccentrico rispetto alla rubrica di questa prima parte della Costituzione, riservata a norme di principio⁷⁴, ed inoltre contrasterebbe con la decisione, da parte del Parlamento, di non modificare direttamente il testo dell'art. 117 Cost., come pure era stato proposto⁷⁵.

69 V., rispettivamente, l'art. 127, co. 4 Cost. e l'art. 123 Cost., nel testo originario.

70 Per approfondimenti sul nuovo testo dell'art. 114 Cost., ed in particolare sul cd. principio di equiordinazione degli enti territoriali da esso introdotto, si rinvia a G. DEMURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Milano, Utet Giuridica, 2006, p. 2168 ss.

71 In questa precisa ottica si collocano, sembra, TAR Lazio, sentenza 13 giugno 2022, n. 7779, e soprattutto TAR Veneto, ordinanza 18 luglio 2022, n. 1170, puntualmente richiamata da V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos*, n. 1/2023, p. 4.

72 Sul tema cfr. ampiamente T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli - Torino, ESI - Università di Torino, 2020, p. 11 ss.

73 I Costituenti avevano ben chiara la differenza intercorrente tra Stato-persona e Stato-ordinamento, come evidenziato da F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Bologna - Roma, Zanichelli - Soc. ed. Foro Italiano, 1975, p. 456, cui si rinvia anche per puntuali riferimenti ai lavori preparatori.

74 Lo osservano D. CERINI - E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 24/2023, p. 59 ss., cui cfr. le analoghe considerazioni svolte già da A.-O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n. 4/2021, p. 3401.

75 Cfr. D. CERINI - E. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 49 ss.

Invero, tale ricostruzione non è del tutto pacifica⁷⁶; tuttavia, ove la si condivida può trarsene la conferma, seppur indiretta, di quanto si è poc'anzi osservato circa la *ratio* filo-autonomista della novella. E infatti, se la tutela degli animali non costituisce una materia a sé ed è, comunque, di competenza statale, ne deriva che essa deve potersi ricondurre ad almeno una delle "etichette" elencate all'art. 117, co. 2 Cost. Ragionando in questi termini, ed una volta esclusi i quattro lemmi afferenti a concetti che la lettera dell'art. 9 Cost. tiene distinti («cultura», «paesaggio», «ambiente», «ecosistema»), il campo sembra restringersi a due soli: «giurisdizione» e «ordinamento [...] penale» (comma 2, lett. l). Del resto, dal 2004 il Codice penale sanziona già diverse fattispecie lesive del benessere degli animali (art. 544-bis ss.), il cui novero, proprio sulla base del nuovo dettato costituzionale, potrebbe, ora, essere ampliato⁷⁷. Sicché, se l'unica volta in cui l'art. 9, co. 3 Cost. utilizza la parola «Stato» lo fa per riservare a quest'ultimo la possibilità di intervenire in una sfera, quella penalistica, che è pacificamente estranea alla competenza delle Regioni, frenando così le interferenze che esse avrebbero potuto essere tentate di esercitarvi proprio in virtù della trasversalità degli interessi in gioco⁷⁸, *a contrario* le proposizioni impositive di obblighi in capo alla «Repubblica» possono ragionevolmente riferirsi non solo allo Stato, ma anche agli altri enti territoriali.

B) Dal «pluralismo ambientale» al pluralismo istituzionale.

La legge costituzionale n. 1/2022 ha introdotto nel testo dell'art. 9 Cost. anche i vocaboli «biodiversità» ed «ecosistemi». Ai fini di queste riflessioni, il primo rileva già per il suo significato intrinseco, che evoca la molteplicità delle specie e delle forme di vita originatesi per effetto dei noti processi darwiniani di adattamento e specializzazione. Del secondo va, invece, evidenziata la declinazione al plurale, a fronte del più comune singolare «ecosistema» già utilizzato, invece, nel testo dell'art. 117, co. 2, lett. s) Cost.⁷⁹

Nel complesso, entrambi i sostantivi sembrano esprimere l'idea che l'ambiente, ancorché possa fondatamente ricostruirsi come bene giuridico «unitario» a fini, ad esempio,

⁷⁶ Cfr., seppur a fronte di forti perplessità, 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 Quad. Cost. Rass.*, n. 3/2021, p. 304, adesivamente ripreso da M. OLIVI, *L'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali selvatici*, in *Ambienteditto*, n. 4/2022, p. 12; ed ancora adde G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituz. del Federalismo*, n. 4/2022, p. 895, e D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale. Fondamenti ideologici e prospettive evolutive per una impostazione «eco-personalista»*, in *Ambienteditto*, n. 1/2023, p. 35.

⁷⁷ Ad esempio, mutando il bene giuridico protetto: non più il solo «sentimento per gli animali», frutto di una concezione ancora antropocentrica, bensì la loro stessa dignità di esseri senzienti. Del pari, potrebbe proporsi l'espunzione della «crudeltà» dagli elementi costitutivi (*id est*, limitativi) delle fattispecie di uccisione e maltrattamento (artt. 544 bis, 544 ter c.p.), ovvero l'abbassamento della soglia di sofferenza che può infliggersi agli animali utilizzati in «spettacoli e manifestazioni» (arg. ex art. 544 quater c.p., che oggi punisce solo chi sottoponga gli stessi a «sevizie» o «strazio»)

⁷⁸ Non si tratta di un'ipotesi di scuola: cfr. il caso giudicato da C. cost., sentenza 15 giugno 2023, n. 121, § 5.1 ss., che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge siciliana 3 agosto 2022, n. 15 (*Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo*), nelle parti in cui essa finiva per apprestare un articolato sistema di sanzioni amministrative incidente sulla «sfera di operatività della norma penale».

⁷⁹ Si propone in questa sede un'interpretazione utile del testo risultante dalla novella, a prescindere dall'ipotesi, pur ventilata in dottrina, che esso possa essere frutto di un mero difetto di coordinamento con l'art. 117 Cost.: cfr. M. CECCHETTI, *La revisione*, cit., p. 301, e G. VIVOLI, *La modifica*, cit., p. 27.

processuali o di riparto delle competenze⁸⁰, dal punto di vista materiale si compone di una pluralità di elementi, animati e non, dai cui delicati equilibri dipende la relativa conservazione⁸¹. In questa prospettiva, del resto, si colloca da tempo anche la legislazione europea, sin dalla Direttiva *Habitat* del 1992⁸², il cui testo è ricco di riferimenti alla varietà degli «*habitat* naturali e seminaturali», all'esigenza di calibrare le scelte di governo per tener conto del diverso grado di vulnerabilità adattativa di ciascuna specie, nonché alla necessità di intervenire mediante azioni mirate, distinte e coordinate, a livello sia centrale (statale, europeo) che periferico (regionale, provinciale, comunale).

Anche sotto tale profilo, emerge l'opportunità di una stretta cooperazione "verticale", anzitutto sul piano legislativo. Vi è, quindi, un «pluralismo ambientale», frutto dell'intrinseca eterogeneità del bene giuridico considerato e della molteplicità degli interessi ad esso sottesi⁸³, la cui corretta gestione presuppone, a sua volta, un pluralismo "istituzionale", ossia lo sforzo congiunto e coordinato di una pluralità di Enti territoriali. Peraltro, a ben vedere non si tratta neppure di un approccio inedito, posto che esso rispecchia la lettura dell'art. 9 Cost. già a suo tempo adottata dalla Corte costituzionale con riferimento alla tutela del «paesaggio».

7. Prospettive di rinnovata partecipazione regionale alla tutela dell'ambiente.

Naturalmente, i passaggi del "nuovo" art. 9 Cost. appena presi in esame non autorizzano, di per sé, interpretazioni abrogatrici dell'art. 117 Cost. Sotto questo profilo va, quindi, condivisa la tesi, formulata già con riferimento al testo originario dell'art. 9 Cost., secondo cui il mero utilizzo del vocabolo «Repubblica» come soggetto di una proposizione costituzionale non costituisce di per sé «positivo riconoscimento di attribuzioni a soggetti diversi dallo Stato centrale»⁸⁴. E tuttavia, se l'odierno terzo comma dell'articolo 9 non compie alcuna «precisa intestazione di competenze e di ruoli»⁸⁵ a ben vedere è così – secondo la lettura che qui si predilige – proprio perché trattasi di una disposizione di principio, posta in quella parte della Costituzione che, anche per l'assenza di un preambolo, opera non tanto quale fonte di precetti giuridici puntuali, quanto piuttosto come «tavola dei valori»⁸⁶. Sicché,

80 V. testualmente C. cost., sentenza 4 gennaio 2024, n. 2, § 3.2, ed ulteriori rinvii.

81 Cfr. G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi*, n. 19/2017, p. 22 ss.

82 Direttiva 92/43/CEE, adottata dal Consiglio il 21 maggio 1992, cui cfr. più di recente la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla riparazione del danno ambientale, ed il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, sul contrasto ai cambiamenti climatici.

83 Cfr., anche testualmente, E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 5/2018, p. 359 ss.

84 Lo osserva M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., vol. I, p. 232, cui cfr. la censura mossa ai Costituenti da F. MERUSI, *Art. 9*, cit., p. 457, per aver assegnato a Stato ed Autonomie un «compito comune» senza, però, disciplinare il «modo» in cui esso avrebbe dovuto essere svolto.

85 In questi termini, sempre con riferimento al testo precedente alla legge costituzionale n. 1/2022, M. CECCHETTI, *loc. ult. cit.*

86 La locuzione è stata recentemente utilizzata da A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Cons. online*, n. 2/2022, ntt. 26 e 37, il quale, pur guardando all'intera Carta costituzionale, sembra enfatizzare il ruolo svolto, per l'appunto, dai «Principi fondamentali» (*ibid.*, p. 181 ss.).

non sarebbe eccessivo riconoscere all'articolo una funzione quantomeno orientatrice della lettura di quelle altre disposizioni, come l'art. 117, che occupano la Parte II del Testo e che sono deputate, esse sì, ad una prima attuazione dei valori costituzionali mediante previsioni di carattere organizzativo⁸⁷.

Al di là delle ragioni politiche alla base della novella, invero piuttosto diversificate⁸⁸, può affermarsi che l'esigenza di una compartecipazione delle Regioni alle politiche di tutela ambientale, a lungo avvertita dalla Corte costituzionale e dallo stesso legislatore ordinario⁸⁹, trova finalmente nell'art. 9, co. 3 Cost. precisi appigli testuali. Ne derivano tre importanti indicazioni sul piano ermeneutico. La prima è che la competenza esclusiva su «ambiente» ed «ecosistema» contenuta nell'art. 117, co. 2, lett. s) Cost. andrebbe intesa in senso restrittivo, in modo da lasciare spazio, per così dire, ad interventi delle Regioni sulle materie «contigue», senza quelle sovrapposizioni che – come evidenziato – sono oggi risolte dalla giurisprudenza costituzionale in senso per lo più favorevole al legislatore statale. Per contro, e di conseguenza, il lemma «valorizzazione dei beni [...] ambientali» e tutti quelli che rinviano a materie concorrenti o residuali (regionali)⁹⁰ andrebbero interpretati estensivamente. In terzo luogo, sembrano esservi le condizioni affinché il Parlamento ricorra all'attrazione in sussidiarietà «verso l'alto» ed alla fissazione di «punti di equilibrio», non derogabili (neppure) *in melius*, solo come *extrema ratio*, in quanto la relativa natura di «vincolo assoluto, rigido», «neutralizza[tore]» di qualsiasi competenza legislativa regionale opererebbe, essa stessa, in deroga alla «regola» della condivisione degli interventi, fissata dal «nuovo» art. 9 Cost. Quest'ultima osservazione sembra di particolare rilievo anche nella prospettiva di un sindacato di costituzionalità su eventuali leggi statali «accentratrici».

Ovviamente, affinché questi criteri possano trovare applicazione è necessario che almeno una materia di competenza regionale sia riscontrabile nel caso concreto. Ad esempio, la regolamentazione delle soglie quali-quantitative delle emissioni elettromagnetiche, se riferita ad aree boschive o, comunque, non antropizzate, difficilmente sfugge alla competenza statale sulla conservazione dell'«ecosistema»⁹¹. Al contrario, nelle aree urbane la lettura poc'anzi prospettata potrebbe consentire deroghe da parte della legislazione regionale, in forza della competenza concorrente sulla «tutela della salute» (e, quindi, anche nei limiti di eventuali leggi cornice).

Inoltre, poiché l'art. 9, co. 3 Cost. indica alla Repubblica (quindi, anche alle Regioni) che lo scopo da perseguire è la «tutela» di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, dovrebbe tenersi fermo l'odierno orientamento della giurisprudenza costituzionale, che subordina l'intervento dei Consigli regionali su queste materie alla condizione che esso innalzi i livelli di

87 Sul nesso, ma anche sulla netta distinzione concettuale, tra norme di principio e norme di organizzazione v. approfonditamente A. BALDASSARRE, *Interpretazione e argomentazione nel diritto costituzionale*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2007, p. 6 ss.

88 Cfr. la ricostruzione che ne fa A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw J.*, n. 2/2022, p. 134 ss., oltre a quanto già sinteticamente richiamato *supra*, § 1.

89 Cfr. *supra*, §§ 2 e 4.

90 V. il corposo elenco già prospettato *supra*, § 5, testo e nt. 66, oltre all'esempio operato di seguito.

91 Cfr., seppur isolata, la distinzione concettuale tra «ambiente» ed «ecosistema» elaborata da C. cost., sentenza 23 gennaio 2009, n. 12, § 2.3, VI cpv., anche nella nota di A. MAESTRONI, *Intesa e leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'istituzione dei parchi nazionali: la Consulta contiene al ribasso le pretese della Regione Sicilia*, in *RGA*, n. 3/2009, p. 489 ss.

protezione. Resta, quindi, escluso in radice un esercizio “al ribasso” della ritrovata autonomia, che non potrebbe fondare, ad esempio, sanatorie edilizie o ulteriore consumo di suolo in aree di elevato pregio naturalistico, come invece è, talora, avvenuto in passato.

In ogni caso, eventuali interferenze del legislatore regionale con quanto deciso dal Parlamento in materia propriamente ambientale dovrebbero essere ragionevoli, ossia proporzionate e rispondenti ad interessi territorialmente differenziati. Diversamente, infatti, si finirebbe per attribuire ai Consigli un indebito potere di “revisione” su valutazioni politico-normative già operate dalle Camere. Tuttavia, nella prospettiva di queste considerazioni può ipotizzarsi che le medesime condizioni dovrebbero essere osservate anche dalle leggi statali che ri-accentrassero la disciplina di determinati settori, a tutela di interessi nazionali geograficamente infrazionabili (p. es. in materia di approvvigionamento energetico)⁹².

Alcune pronunce della Corte costituzionale, seppur emanate sotto la precedente formulazione dell’art. 9 Cost., sembrano già offrire spunti in tal senso. Ad esempio, la sentenza n. 198/2018 ha avallato l’accentramento delle procedure di VIA in alcuni settori (grandi snodi marittimi ed aerei, nucleare, idrocarburi, produzione e trasporto di elettricità ad alto voltaggio), ritenendolo non irragionevole a causa dell’importanza strategica di tali opere per il Paese⁹³. Se ne può dedurre che, qualora si fosse trattato di opere di rilevanza territorialmente più circoscritta, la competenza (in questo caso, amministrativa) non avrebbe potuto essere sottratta alle Regioni. Più di recente, la sentenza n. 76/2021 ha rigettato una questione di costituzionalità sollevata contro una legge valdostana che, nel riprodurre il divieto codicistico di trasferimento dei rifiuti extra-regione al di fuori «accordi regionali o internazionali» (art. 182, co. 3 cod. amb.), lo aveva limitato alle sole ipotesi in cui mancassero «accordi di programma» ex art. 34 TUEL⁹⁴. Secondo la Corte, a “salvare” la legittimità di tale previsione sarebbe proprio l’esistenza di un «ragionevole interesse» della comunità locale a modulare l’applicazione della normativa statale, adattandola alle specificità del proprio territorio (nel caso di specie, preservare la salubrità di boschi, falde acquifere *etc.*). Per contro, la medesima decisione ha annullato ulteriori disposizioni che, ponendo limiti eccessivi alla movimentazione dei rifiuti in entrata, finiva per isolare la Regione dal sistema «a rete», scelto dal legislatore statale⁹⁵.

In senso limitativo dell’autonomia regionale va considerata l’esistenza di politiche che necessitano di essere applicate su ambiti geografici ampi, affinché possano raggiungere il proprio scopo e giustificare, così, l’eventuale sacrificio di libertà individuali. Basti pensare

92 Sulla «dimensione territoriale degli interessi» quale criterio di riparto sostanziale tra competenze statali e regionali v. già Per approfondimenti su tale filone giurisprudenziale v. almeno A. COLAVECCHIO, *La tutela dell’ambiente fra Stato e Regioni: l’ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. GABRIELE - A. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell’ambiente*, Bari, Cacucci, 2005, p. 72 ss.

93 Sentenza 14 novembre 2018, n. 198, § 12.3, avente ad oggetto l’art.7-bis cod. amb., introdotto nel 2017. Sulla pronuncia v. per tutti M. CECCHETTI, *La riforma dei procedimenti di valutazione d’impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi*, n. 1/2019, p. 6 ss.

94 Sentenza 21 aprile 2021, n. 76, § 8.1, che pure riserva a tale passaggio una motivazione particolarmente stringata. Restano, quindi, escluse le ulteriori forme di intesa interregionale tipizzate dall’art. 2, co. 203 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

95 *Ibid.*, § 8.2.2, che pure afferma la piena legittimità costituzionale dell’obiettivo perseguito dalla legge impugnata (la disincentivazione dei conferimenti in discarica). Cfr. in dottrina L. CONTE, *Trattamento dei rifiuti e ruolo delle Regioni: quando è “vietato vietare?”*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, n. 4/2021, p. 150 ss.

all'irragionevolezza di una norma regionale che vietasse lo scarico di determinati liquami nei corsi d'acqua, con conseguente aggravio economico per le imprese, qualora detti fiumi giungessero già gravemente inquinati dai territori limitrofi.

Il livello di governo locale sembra meno adatto di quello statale anche ove il concetto di "ampiezza" della programmazione si interpreti in senso non spaziale, bensì cronologico. Per chiarire quanto appena affermato, occorre considerare che le popolazioni mutano di continuo, sia per il fisiologico ricambio delle generazioni, sia per il susseguirsi di flussi migratori⁹⁶. È, quindi, inevitabile che in ogni momento storico vi sia un certo numero di persone che subiscono le scelte di governanti alla cui elezione esse non hanno avuto modo di partecipare. Ora, l'entità dei mutamenti registrati da ciascuna popolazione in un dato periodo di tempo tende ad essere inversamente proporzionale all'estensione del territorio considerato: un certo numero di nascite, ad esempio, integra una variazione demografica diversa, in termini percentili, a seconda che lo si rapporti al totale dei residenti in una cittadina o a quelli di una metropoli, fin quasi ad azzerarsi se lo si compara al dato nazionale. Ne deriva che, anche sotto questo profilo, sono gli organi di governo statali, dotati di una rappresentatività maggiore e maggiormente stabile nel tempo, a dover compiere le scelte destinate ad incidere sulla conservazione dell'ambiente, specie se ne implicino peggioramenti o trasformazioni definitive o, comunque, reversibili solo in periodi di tempo assai lunghi. Si pensi alla deforestazione, all'imbrigliamento dei corsi d'acqua, allo stoccaggio dei rifiuti pericolosi, al consumo di grandi estensioni di suolo⁹⁷. In quest'ottica, il nuovo richiamo all'«interesse delle generazioni future» potrebbe assumersi, anch'esso, come limite alla flessibilità del riparto di competenze derivante dall'intercorsa "repubblicanizzazione" della tutela ambientale.

In definitiva, ed in sintesi, quella che sembra profilarsi dopo la modifica dell'art. 9 Cost. è una stagione di rinnovata partecipazione delle Regioni all'elaborazione ed alla concreta implementazione delle politiche ambientali, ma non un ritorno a quella "concorrenzialità di fatto" che – come si è avuto modo di evidenziare – per molti anni ha ispirato la giurisprudenza costituzionale in materia. Al contrario, si apre una strada del tutto nuova: Giunte e Consigli regionali si riappropriano di buona parte degli spazi d'intervento formalmente perduti nel 2001, e solo in minima misura già "restituiti" dalla Consulta nell'ultimo ventennio. Tale recupero, però, è subordinato alla condizione che essi siano impiegati in modo proficuo, elaborando, cioè, politiche più efficaci e coerenti di quelle statali rispetto all'obiettivo costituzionale della salubrità ambientale, mentre è (*rectius*, resta) esclusa in radice la possibilità di attuare politiche "egoiste", che tutelino il territorio scaricando sul resto del Paese le proprie esternalità negative (si pensi, di nuovo, al tentativo valdostano di scollegarsi dalla rete nazionale di smaltimento degli RSU, sanzionato dalla Corte costituzionale).

8. Il «governo del territorio» come spazio privilegiato di partecipazione regionale alla tutela dell'ambiente.

⁹⁶ Sul tema v. ampiamente E. PUGLIESE, *Migrazioni internazionali e migrazioni interne*, in AA.VV., *L'Italia e le sue Regioni*, vol. IV, Roma, Treccani, 2015, p. 325 ss.

⁹⁷ Su questo tema, invero meritevole di ben più ampia trattazione, si rinvia a P. PIRAS, *Politiche locali*, in M. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2020³, p. 65 ss.

Scorrendo l'elenco dei titoli di competenza concorrente che, secondo la ricostruzione poc'anzi prospettata, possono giustificare l'incidenza di atti normativi regionali sulla tutela dell'ambiente, particolare rilievo può riconoscersi al «governo del territorio».

Invero, già dal punto di vista semantico i confini tra «governo del territorio» e «tutela dell'ambiente» sono sempre stati piuttosto sfocati⁹⁸. Benché la locuzione figurì nel testo dell'art. 117 Cost. solo dal 2001, in realtà essa era stata impiegata dai giuristi sin dagli anni Settanta⁹⁹ per indicare l'accezione sempre più ampia in cui aveva finito per essere utilizzata una terza "etichetta" ancora, ossia l'«urbanistica»¹⁰⁰.

In un primo momento, l'urbanistica rinviava alle sole competenze sull'«incremento edilizio», secondo quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 1150/1942 e da ulteriori atti normativi risalenti già all'epoca sabauda¹⁰¹. Ad un certo punto, però, parte della dottrina iniziò a ritenere tale definizione troppo restrittiva, specie dopo che, nel biennio 1967-1968, alcuni interventi legislativi avevano attenuato l'originaria distinzione amministrativistica tra aree propriamente "urbane" ed aree rurali, espandendo anche a queste ultime un istituto, la pianificazione territoriale, che per più di un secolo era stato, invece, riservato alle prime¹⁰².

Di lì a poco sarebbe stato, comunque, lo stesso Governo ad ampliare una volta per tutte i confini della materia: l'art. 80 DPR n. 616/1977 stabilì che «le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica"» dovevano abbracciare ogni aspetto concernente l'«uso del territorio», ossia «tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo», nonché «la protezione dell'ambiente». Se ne deduce che il governo del territorio, quale "erede" o, meglio, quale nuovo modo di intendere la "vecchia" urbanistica¹⁰³, detiene già, all'interno del proprio corredo genetico, il problema

98 Lo osserva, da ultimo, N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi*, n. 23/2022, p. 270 ss., che già a suo tempo aveva argomentato la «inutilità – rectius, impossibilità – di una delimitazione astratta» ed «unitaria» della materia (ID., *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 67).

99 V. diffusamente, tra gli altri, G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974, e M. SERNINI, *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 1979, cui cfr. già AA.VV., *La Regione e il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 1972, *passim*, che pure registra la prevalenza dell'analoga locuzione «politica del territorio».

100 Cfr. il vocabolo «panurbanistica», coniato già da B. CARAVITA - A. MORRONE, *L'ambiente e i suoi confini: urbanistica, paesaggio, sanità, biotecnologie*, in B. CARAVITA (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 47. Per una ricostruzione analitica dei singoli passaggi evolutivi v. ancora N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio»*, cit., p. 1 ss.

101 Più precisamente l'«edilizia», concernente le sole «disposizioni fondamentali in ordine alle modalità esecutive delle costruzioni» a fini igienico-sanitari e di sicurezza (G. VIGNOCCHI, *Regolamenti edilizi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, Giappichelli, 1997, p. 64 ss.), era stata disciplinata, in massima parte, dalla legge n. 3702/1859, poi inclusa nell'Allegato A alla legge 20 marzo 1865, n. 2248. Ad essa si affiancò, dunque, la già cit. *Legge urbanistica* del 17 agosto 1942, n. 1150, che all'art. 4 annoverava per l'appunto «[l]e norme sull'attività costruttiva edilizia» tra gli strumenti attuativi della «disciplina urbanistica».

102 Cfr. l'art. 1 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, modificativo della disciplina del «piano regolatore generale», già introdotta nel testo degli artt. 8, co. 1 e 31 legge n. 1150/1942, cit., dagli artt. 1 e 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (cd. Legge ponte). In dottrina v. per tutti A. ROMANO, nota editoriale a C. cost., sentenza 24 luglio 1972, n. 141, in *Reg.*, n. 1/1973, p. 99.

103 Cfr. C. cost., sentenze 1° ottobre 2003, n. 303, § 11.1, e, più di recente, 21 ottobre 2022, n. 217, § 5. Nel medesimo ordine di idee, in dottrina, P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2022⁷, p. 7 ss., cui *adde*, anche per alcuni accenni storico-comparatistici, G. FERRARI, *L'urbanistica tra Stato*,

dell'equilibrio tra antropizzazione e conservazione delle risorse naturali, che poi costituisce il nucleo duro della questione ambientale.

Del resto, ciò è coerente con la definizione che, ancora nel 2003, ne ha dato la Consulta, quale competenza a disciplinare «in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività»¹⁰⁴. Ed è stato sempre il Giudice delle leggi ad affermare più volte che tra la «funzione» di governo del territorio, inteso dai Giudici come sinonimo di «urbanistica», e la tutela dell'ambiente esiste un preciso rapporto di genere a specie¹⁰⁵. Rapporto sulla cui esatta fisionomia, invero, la sopravvenuta menzione dell'ambiente come materia a sé solleva forse incertezze, ma che non può neppure negarsi del tutto: come attenta dottrina ebbe modo di osservare all'indomani dell'entrata in vigore dell'odierno Titolo V, il «governo del territorio», pur approdando in Costituzione solo nel 2001, «non nasce dal nulla», bensì «si afferma all'interno delle vicende dell'urbanistica», rispecchiandone l'evoluzione dall'«urbanistica-centro abitato» all'«urbanistica-uso territorio», fino all'«urbanistica-ambiente»¹⁰⁶. In questa prospettiva, che sembra condivisibile, l'inserimento della locuzione «governo del territorio», distinta da «tutela dell'ambiente», ha solo risposto alla volontà di ripristinare quella corrispondenza tra significante e significato che col DPR 616/1977 era venuta meno, allorché si era forzato, per l'appunto, nell'urbanistica l'intero «uso del territorio». Del resto, tale esigenza era stata avvertita da tempo anche da alcuni legislatori regionali¹⁰⁷.

Occorre, infine, considerare che l'esistenza di uno stretto legame tra pianificazione territoriale e salubrità dell'ambiente, oltre ad essere stata evidenziata già dai primi commentatori della Riforma del 2001¹⁰⁸, è ribadita anche in svariati documenti di *soft law* approvati dal Consiglio d'Europa¹⁰⁹ e, più di recente, dall'Unione europea¹¹⁰.

Può, quindi, auspicarsi un allentamento del rigore con cui la stessa Corte costituzionale si è, talora, sforzata di tenere distinti i due ambiti. Ciò è avvenuto sulla base del cd. criterio

Regioni ed enti locali, in AA.VV., *Dall'urbanistica al governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 36 ss.

104 Sentenza n. 307/2003, cit., § 5, cui cfr. Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Reg.*, n. 2-3/2004, p. 623 ss. Sulla giurisprudenza costituzionale concernente contenuto della materia de qua e «intrecci» con le altre v. l'accurata rassegna di M. CARRER, *Il governo del territorio*, in L. CUOCOLO - E. MOSTACCI (a cura di), *Il riparto di competenze*, cit., p. 128 ss.

105 V., in particolare, la sentenza 7 ottobre 1999, n. 389, § 9.

106 In questi termini E. FERRARI, *I Comuni e l'Urbanistica*, in AA.VV., *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 129, adesivamente ripreso da N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio»*, cit., p. 50.

107 Cfr. l'intitolazione delle leggi regionali che, negli anni Novanta, fornirono la base giuridica all'esercizio dei poteri amministrativi «devoluti» in Toscana (legge 16 gennaio 1995, n. 5: «Norme per il governo del territorio»), Basilicata (legge 11 agosto 1999, n. 23: «Tutela, governo ed uso del territorio») e Lazio (legge 22 dicembre 1999, n. 38: «Norme sul governo del territorio»), cui cfr. i dubbi sulla pertinenza della rubrica dell'art. 80 DPR n. 616/1977, cit., adottati da M. NIGRO, *L'assetto del territorio fra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 345.

108 M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Federalismi*, giugno 2002, n. p. 7.

109 V. la *Carta europea dell'assetto territoriale*, adottata dalla Conferenza dei Ministri per la pianificazione territoriale e regionale del Consiglio d'Europa nel maggio 1983 (c.d. *Torremolinas Charter*).

110 V. da ultimo l'*Agenda Territoriale 2030*, adottata dai Ministri per la pianificazione territoriale, lo sviluppo e la coesione territoriale dell'UE il 1° dicembre 2020, e la comunicazione della Commissione europea COM(2019) 640 final del 11 dicembre 2019, recante il cd. *Green Deal europeo*.

«funzionale», avuto riguardo, cioè, per gli «interessi pubblici sottesi allo svolgimento della specifica attività oggetto di regolazione¹¹¹. Così, ad esempio, la disciplina su stoccaggio e smaltimento dei rifiuti, poiché mira a prevenire i danni derivanti dalla dispersione degli stessi nell'ambiente, è stata ricondotta all'art. 117, co. 2, lett. s) Cost., mentre la «localizzazione» degli impianti di trattamento o recupero afferisce al governo del territorio¹¹². Tuttavia, qualora interventi in materia propriamente ambientale siano «atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree», ostacolandone di fatto la pianificazione e la fruizione da parte delle comunità locali in maniera duratura, essi debbono adottarsi con «opportune forme di collaborazione»¹¹³. Si tratta, a ben vedere, di una formula poco felice, perché suscettibile di creare una sorta di “zona grigia”, potenzialmente gravida di conflitti tra diversi livelli di governo, senza alcuna garanzia per la tutela delle popolazioni. Potrebbe essere meglio, quindi, estendere in via interpretativa i confini della materia, valorizzandone l'aggancio concettuale all'«uso» delle risorse e consentendo p. es. la previsione di misure limitative delle emissioni impattanti sulla salubrità delle aree limitrofe (metalli pesanti, percolato).

Del pari, andrebbe accantonata quella «recessività» che, in modo non sempre coerente con le proprie stesse enunciazioni di principio, la Corte ha talora attribuito alla materia *de qua* rispetto ad altri titoli competenziali¹¹⁴. Peraltro, non mancano precedenti in cui il Giudice delle leggi si sia già mostrato incline a ricondurre al governo del territorio fattispecie apparentemente estranee ad esso, come p. es. nei settori dell'edilizia sanitaria e popolare, della riqualificazione urbana, dei condoni edilizi, della fruizione delle risorse idriche, degli impianti di gestione dei rifiuti, delle bonifiche, della realizzazione di infrastrutture di rilievo locale¹¹⁵, della produzione di energia solare¹¹⁶, della concessione di permessi di costruire in aree a rischio di spopolamento¹¹⁷. In tutte queste ipotesi la Corte ha, quindi, ammesso la legittimazione di ciascuna Regione a compiere valutazioni proprie, sull'*an o*, più spesso, sulle modalità e sull'intensità dello sfruttamento dei rispettivi ambienti naturali¹¹⁸, con contestuale “arretramento” di altri lemmi (ivi compresa la «tutela dell'ambiente») che avrebbero finito per privilegiare, invece, il legislatore statale.

111 Cfr. C. cost., sentenza 14 ottobre 2005, n. 383, § 12, IV cpv., e, mutando ciò che è da mutare, anche la sentenza 13 luglio 2011, n. 208, § 7.

112 C. cost., sentenza 4 dicembre 2009, n. 314, § 2.2., III cpv.

113 C. cost., sentenza n. 62/2005, cit., § 16. Per approfondimenti si rinvia a M. MENGOZZI, *Il “Governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell'ambiente”: linee di continuità e di evoluzione*, in *Federalismi*, n. 15/2017, p. 14 ss.

114 N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio»*, cit., p. 202, cui si rinvia anche per quadro d'insieme su tali orientamenti.

115 V. i nutriti riferimenti giurisprudenziali operati da N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio»*, cit., pp. 79-80.

116 Sentenza 30 luglio 2021, n. 177, § 3.3, la quale ha annullato l'art. 2, co. 1, della legge regionale toscana 7 giugno 2020, n. 82, solo in quanto i limiti che essa stessa opponeva all'installazione di impianti di potenza superiore agli 8000 kw avrebbero dovuto porsi, invece, con atti successivi, di natura amministrativa.

117 Sentenza 20 dicembre 2019, n. 281 § 2.2.

118 Cfr., anche per ulteriori rinvii, la sentenza 28 febbraio 2022, n. 45, la quale, pur dichiarando incostituzionale la legge molisana soggetta al suo vaglio, conferma la centralità del piano paesaggistico regionale quale «strumento di ricognizione del territorio [...] non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo» (§ 4.1, I cpv.).

9. Alcune conferme dall'esperienza spagnola. Premessa metodologica.

L'esperienza maturata in seno ad un regionalismo ancora più "spinto", quale è quello spagnolo, conferma come un riparto delle competenze sull'ambiente che sia abbastanza flessibile da consentire la partecipazione degli Enti sub-statali, specie per quelle politiche che ricadono nel "governo del territorio", possa avere risultati positivi, rivelandosi funzionale alla massimizzazione delle tutele ed al ragionevole bilanciamento dei molteplici interessi in gioco.

Com'è noto, le *Comunidades Autónomas*, al pari delle Regioni italiane, godono di potestà sia legislativa che regolamentare, sulla base di elenchi di materie che comprendono, anch'essi, sia la «*protección del medio ambiente*» (art. 148 Cost.), sia l'«*ordenación del territorio*» (art. 149). Invero, la previsione che la tutela ambientale è obiettivo dell'intera «Repubblica», di cui all'odierno art. 9 Cost. it., ricorda da vicino quanto stabilito dall'art. 45, co. 2 Cost. sp., ossia che «l'utilizzo razionale di tutte le risorse naturali al fine di [...] difendere e risanare l'ambiente» grava su ogni «Autorità», indipendentemente dal livello di governo (statale, regionale, locale) cui essa appartenga¹¹⁹. Peraltro, tale lettura è coerente sia col comma 1 della medesima disposizione, che definisce il godimento «di un ambiente adatto allo sviluppo della persona» come diritto assoluto, al cui soddisfacimento sono quindi tenuti tutti gli Enti pubblici, sia con la consolidata giurisprudenza del Tribunale costituzionale, secondo la quale la disposizione vincola qualunque esercizio di *publica potestas* (quindi, anche se da parte non statale)¹²⁰.

Risalta, invero, una differenza di carattere terminologico. Il Testo spagnolo, infatti, allude al patrimonio naturale con un'unica locuzione, «*medio ambiente*». Quello italiano, invece, affianca «ambiente» ed «ecosistema», configurando così due materie distinte, concernenti, la prima, la conservazione dell'*habitat* umano, e la seconda la preservazione degli elementi naturali in quanto tali¹²¹. Tuttavia, ai fini di queste considerazioni tale scarto non sembra decisivo, sia perché l'art. 117 Cost. it. attribuisce entrambe le materie entrambe alla competenza del medesimo legislatore (quello statale), sia, soprattutto, per la reciproca interdipendenza che esiste tra uomo e natura. Così, ad esempio, anche a voler ricondurre l'istituzione delle aree protette alla sola «tutela dell'ecosistema», è indubbio che essa sia una misura anche "ambientale", in quanto impattante sulla qualità della vita delle popolazioni locali (e non solo)¹²².

119 In questo senso v., tra gli altri, M. FERNÁNDEZ SALMERÓN - B. SORO MATEO, *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*, Barcellona, Atelier, 2002, p. 99 ss., e, sembra, F. VELASCO CABALLERO, *Artículo 45*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER - M. E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. I, Madrid, BOE, 2018, p. 1371. Quest'ultimo A., aderendo all'insegnamento di Trib. const., sentenza 23 maggio 2002, n. 126, FJ 2, osserva che il «*principio rector*» consacrato nell'art. 45 Cost. «*no hay atribución competencial específica, sino solo un deber finalista que guía el ejercicio de competencias propias*».

120 V. la sentenza 14 marzo 2000, n. 73, FF.JJ. 12 e 13, successivamente ripresa dalla sentenza 5 novembre 2015, n. 233, FJ 2.

121 Cfr. la giurisprudenza costituzionale già richiamata *supra*, nt. 91. Sul tema v. da ultimo le articolate considerazioni di M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice fondamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 1/2022, p. 446 ss.

122 Così, *ex aliis*, C. cost., sentenza 8 febbraio 2019, n. 16, nel quadro di una giurisprudenza costituzionale tuttavia costellata da reiterati «ripensamenti e svolte», come puntualmente rilevato da G. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti*

10. Segue. La «protección del medio ambiente» come competenza sostanzialmente comunitaria.

È interessante osservare che buona parte degli spazi d'intervento di cui quotidianamente fruiscono le *Comunidades Autónomas* in tema di ambiente non riposa su previsioni costituzionali espresse, bensì su consolidate prassi interpretative. A rigore, infatti, l'art. 148, co. 1, n. 9 Cost. stabilisce che alle Comunità di nuova costituzione possano attribuirsi solo competenze «di gestione», cioè amministrative¹²³, mentre l'art. 149, co. 1, n. 23 Cost. consente a quelle dotate di autonomia maggiore la sola adozione di «norme di protezione addizionale», per di più entro principi sanciti dal Parlamento.

Senonché, l'art. 148 è, oggi, sostanzialmente inoperante, poiché tutte le Comunità esistenti hanno oramai raggiunto l'autonomia cd. di secondo livello, mentre l'art. 149 è oggetto di una lettura restrittiva. Il Tribunale costituzionale, infatti, è fermo nell'affermare che nella materia *de qua* le *leyes básicas* non assolvono ad una funzione propriamente unificatrice, bensì debbono fissare standard di tutela minimi, che ciascuna Comunità è libera di derogare *in melius*¹²⁴; salva soltanto, secondo parte della dottrina, la necessità che tale sacrificio dell'«unità dell'indirizzo politico» sia giustificato da «circostanze», «bisogni» o «presupposti fattuali» oggettivi, propri di ciascun territorio¹²⁵. Analogamente, benché la maggioranza degli interpreti riconosca all'art. 45 Cost., già poc'anzi richiamato, un effetto ampliativo della sfera d'intervento statale, e benché, soprattutto, la giurisprudenza costituzionale rinvenga in tale disposizione una nozione di "ambiente" semanticamente più estesa di quella utilizzata dagli artt. 148 e 149 Cost.¹²⁶, è pacifico che tale "super-competenza" delle *Cortes Generales* sia solo residuale. Essa, cioè, sarebbe stata prevista al solo scopo di colmare possibili lacune, visto il carattere differenziato e frammentario delle competenze comunitarie, e quindi cederebbe dinanzi a previsioni statutarie che riservino determinati oggetti di normazione al livello di governo inferiore¹²⁷.

A partire dai primi anni Duemila, è proprio verso siffatta «blindatura» delle competenze delle Comunità che si è indirizzata – tra le altre cose – la revisione di quasi tutti gli Statuti allora in vigore¹²⁸. Benché motivata più dall'insofferenza verso le tendenze ri-accentratrici

supr. salute, n. 2/2019, p. 390.

123 Per approfondimenti v. L. CASADO CASADO, *La recentralización*, cit., p. 140 ss.

124 *Trib. Const.*, sentenza 19 ottobre 1989, n. 170, FJ 2, cui cfr. in dottrina J. AGUDO GONZÁLEZ, *Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno*, in *Rev. Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 172 (1999), p. 153, nt. 28, che distingue nettamente l'introduzione di nuove norme di protezione dall'ordinario «svolgimento» di indirizzo normativi statali, cui le Comunità sono solitamente chiamate in presenza di *leyes básicas*.

125 T. QUINTANA LÓPEZ, *La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras*, in *Rev. Estud. Admin. Local y Autonómica*, n. 235-236 (1987), p. 545.

126 In questo senso, da ultimo, *Trib. Const.*, sentenza 17 marzo 2016, n. 53, FJ 2.a), cui cfr. già, in dottrina, J. JARÍA I MANZANO, *El concepto constitucional de medio ambiente*, Reus, Cambra de la Propietat Urbana de Reus i Comarques, 2006, *passim*.

127 Cfr. ampiamente, anche per i ricchi rinvii dottrinali, L. CASADO CASADO, *La recentralización*, cit., p. 109 ss.

128 Sull'avvento dei cd. Statuti di terza generazione v. per tutti J. F. LÓPEZ AGUILAR - R. GARCÍA MAHAMUT, *El nuevo Estatuto de autonomía de Canarias: «tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral*, in *Rev. Esp. Derecho Const.*, n. 115/2019, p. 16 ss. Di "blindatura" scrive, tra gli altri, S.

manifestate dal Governo che da un effettivo intensificarsi della coscienza ecologica¹²⁹, l'avvento di disposizioni statutarie particolarmente dettagliate ha posto i rispettivi organi legislativi nella condizione di approcciarsi alla questione ambientale in modo ben più analitico di quanto non avesse fatto, in passato, il Parlamento. Si è, così, superato il generico riferimento costituzionale alla «protezione dell'ambiente»¹³⁰, attingendosi all'oramai ampio dibattito internazionale ed europeo sul cd. «sviluppo sostenibile»¹³¹. Le nuove formule statutarie impongono spesso ai rispettivi legislatori di intervenire su questioni specifiche, come il cambiamento climatico, l'inquinamento idrico, atmosferico, del suolo e del sottosuolo, ovvero, ancora, l'effetto serra. In alcuni casi, esse contengono persino indicazioni sulla concreta definizione dell'indirizzo politico (tutela e promozione della biodiversità, applicazione del principio di prevenzione, risparmio energetico)¹³².

Uno degli ambiti in cui la legislazione sub-statale è più fitta è proprio quello delle aree naturali protette. Esse sono solitamente di competenza ripartita¹³³ e, più di rado, in quella comunitaria¹³⁴. Al riguardo, particolare interesse riveste la previsione contenuta nell'art. 154 St. Canarie, a norma della quale, ferma la competenza esclusiva delle Isole su parchi e riserve, la relativa creazione è rimessa a quanto deliberato da una Commissione paritetica Stato-Comunità.

11. *Segue. Gli intrecci tra tutela ambientale e «ordenación del territorio».*

Sempre in parallelo a quanto si è prospettato con riferimento all'Italia, può segnalarsi che dottrina e giurisprudenza spagnole tendono a valorizzare l'esistenza di addentellati tra la tutela dell'ambiente e svariati altri titoli competenziali, desumendone ulteriori "spazi" di

MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, vol. IX, Madrid, BOE, 2015, p. 66 ss.

129 Sul tema v. ampiamente, con riguardo all'atteggiamento "centripeto" assunto da Madrid a partire già dalla fine degli anni Novanta e del relativo avallo da parte del Tribunale costituzionale, L. CASADO CASADO, *La recentralización*, cit., rispettivamente a p. 40 ss. e p. 374 ss.

130 Uniche eccezioni la Cantabria, la Galizia e i Paesi Baschi, come risalta dall'art. 25, n. 7, dall'art. 27, n. 30 e dall'art. 11, co. 1, lett a) dei rispettivi Statuti, che ancora riportano la medesima locuzione utilizzata dal Costituente.

131 V. per tutti L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato*, cit., p.121 ss.; più di recente, in prospettiva interna, R. BIFULCO, *Le Regioni e la sfida della sostenibilità*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento, Università di Trento, 2022, p. 230 ss.

132 Cfr. rispettivamente, senza pretesa di esaustività, l'art. 70, co. 1, n. 35 St. Castiglia e Leon, l'art. 37, n. 15 St. Canarie e l'art. 9, n. 33 St. Estremadura; l'art. 71, co. 1, n. 7 St. Castiglia e Leon, l'art. 11, n. 5 St. Asturie e l'art. 27, n. 7 St. Madrid; l'art. 144, co. 144, co. 1, lett. i) St. Catalogna; l'artt. 144, co. 1, lett. c) St. Catalogna e l'art. 17, co. 2 St. Valencia; l'art. 144, co. 1, lett. f) St. Catalogna; l'art. 18, co. 1 St. Aragona. Per completezza andrebbero, inoltre, richiamati l'art. 22, co. 1, n. 1 e l'art. 5, co. 2, lett. e) degli Statuti delle Città autonome di Ceuta e Melilla, sostanzialmente equiparate alle Comunità.

133 Artt. 50, co. 1, lett. d) St. Navarra; 32, n. 2 St. Castiglia-La Mancia; 11, n. 2 St. Murcia; 9, n. 1 St. La Rioja; 11, n. 1 St. Asturie; 30, n. 46 St. Baleari; 27, n. 9 St. Madrid; 57, co. 1, lett. e) St. Andalusia; 119, co. 2 St. Catalogna.

134 Artt. 71, n. 21 St. Aragona; 49, n. 10 St. Valencia; 9, n. 33 St. Estremadura (quest'ultimo, limitatamente alle riserve istituite dalla Comunità).

autonomia¹³⁵. Alcune di queste materie sono propriamente “correlate” con l’ambiente («governo del territorio», «urbanistica», «edilizia», «turismo», «sport», «tempo libero», «ricerca», «sanità», «miniere», «fonti energetiche», «attività culturali», «opere pubbliche e infrastrutture»), mentre altre investono profili specifici del medesimo bene giuridico, implicando valutazioni su modalità e intensità della relativa conservazione. È il caso, ad esempio, di «agricoltura», «pesca», «allevamento», «risorse idriche», «aree montane», «boschi», «illuminazione costiera» (si pensi al cd. inquinamento luminoso).

In particolare, e per riprendere così un tema su cui ci si è già soffermati, l’«ordenación del territorio» (art. 148, co. 1, n. 3 Cost.) viene abitualmente ricondotta non soltanto alla razionale destinazione dei suoli, bensì anche alla «protección de la naturaleza», la quale ne costituirebbe, anzi, il «núcleo esencial»¹³⁶. Persino quei giuristi che, aderendo all’orientamento più consolidato del Tribunale costituzionale¹³⁷, insistono sulla necessità di tenere distinte le due “etichette”, convengono sul fatto che la «componente ambientale» svolga un «ruolo chiave» all’interno di ogni pianificazione territoriale, per la semplice ragione che nessuna comunità umana può svilupparsi in un ambiente insalubre o, comunque, senza una «gestione responsabile delle risorse naturali»¹³⁸. Tali affermazioni sono tanto più pregnanti in quanto proprio il nesso con la protezione dell’ambiente sembra l’unico fattore comune alle pur molteplici definizioni di «ordenación del territorio» tuttora discusse in dottrina¹³⁹. Esse, inoltre, trovano conferma nel diritto positivo: gli artt. 17 ss. della *ley de bases* n. 42/2007, infatti, nel prescrivere a ciascuna Comunità di adottare un proprio *Plan de ordenación de los recursos naturales* (PORN), pone quest’ultimo in stretta correlazione con i piani di «organizzazione territoriale», mediante un obbligo conformativo¹⁴⁰.

Le diverse modalità in cui tali disposizioni hanno trovato attuazione nei singoli ordinamenti comunitari meritano di essere brevemente esaminate, poiché confermano la possibilità di una reciproca integrazione tra politiche ambientali e pianificatorie. In prospettiva *de iure condendo*, esse potrebbero, quindi, rappresentare un utile modello di riferimento anche per il regionalismo italiano.

135 Per approfondimenti si rinvia a v. I. SANTAMARÍA VÁZQUEZ, *El fracking en España. Régimen jurídico y evolución de la jurisprudencia constitucional*, 2019, p. 6 ss., accessibile da www.comunidad.madrid.es.

136 In questi termini P. ESCRIBANO COLLADO, *Comunidades Autónomas y ordenación del territorio*, in *Admin. Andal.* n. 3/1990, p. 49, che colloca nel medesimo contenuto minimo anche la «regulación del suelo rustico», la «previsión de obras públicas» e l’«urbanismo» (in senso lato, per distinguerlo dall’identico titolo competenziale menzionato nell’art. 148, co. 1, n. 3 Cost.).

137 A far data, almeno, dalla sentenza 10 febbraio 1994, n. 36, FJ 3, cui cfr. più di recente la sentenza 14 aprile 2016, n. 73, FJ 8.

138 E. RANDO BURGOS, *La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico*, in *Actual. Juríd. Amb.*, n. 81 (2018), p. 4.

139 Per una panoramica, che spazia dalla tesi dell’ordenación del territorio come sinonimo di “urbanistica” a quella che vi include ogni profilo connesso alla «utilización del espacio físico» e al «bienestar» dei cittadini, v. E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, *El uso del concepto «territorio» en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal constitucional*, in *Rev. Estud. Políticos*, n. 116 (2002), pp. 254-255.

140 Più precisamente, ai sensi degli artt. 17 ss. della cit. legge 13 dicembre 2007, n. 42, del *Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, i Piani debbono essere elaborati ed approvati nel rispetto di alcune norme di principio dettate dallo stesso legislatore statale e, dunque, uguali per tutte le Comunità. Per approfondimenti v. E. RANDO BURGOS, *La atención al medio ambiente*, cit., p. 13 ss.

12. *Segue. Comunità Autonome ed esperienze di pianificazione territoriale "ecologicamente orientata".*

Nel corso degli ultimi quindici anni, le Comunità autonome hanno fatto un uso piuttosto diversificato dei *PORN*, attribuendo ad essi molteplici denominazioni e combinandoli con svariati altri strumenti. In sintesi, possono individuarsi quattro modelli di regolazione¹⁴¹.

Un primo modello, ancora minoritario, si riviene nelle Isole Canarie e si basa sull'inquadramento di pianificazione ambientale e pianificazione territoriale come declinazioni di una medesima funzione di governo. L'art. 83 della legge canaria n. 4/2017¹⁴², infatti, stabilisce che all'adozione di Piani distinti *ratione materiae* si affianchi quella di «strumenti di organizzazione generale», chiamati a disciplinare congiuntamente sia lo sfruttamento delle «risorse naturali», sia quello «del territorio». Una distinzione, invero, piuttosto infelice sul piano terminologico, che tuttavia elementi di contesto consentono di ricondurre alla già esaminata giustapposizione tra «protezione dell'ambiente» e «governo del territorio». La medesima disposizione, infatti, riproducendo la norma statale, prevede che in caso di antinomie le determinazioni «ambientali» prevalgono su quelle «territoriali ed urbanistiche».

Maggiormente diffusa è la tendenza a porre l'accento sulla funzione di *ordenación*, ritenendo però che essa già racchiuda in sé quella di *protección*. Ciò avviene, ad esempio, nel Principato delle Asturie, dove il *Plan de ordenación de los recursos naturales* si affianca ad altri piani (*in primis*, quelli urbanistici) secondo criteri di specialità e differenziazione (art. 25 d. lgs. 1/2004), ed inoltre le valutazioni d'impatto ambientale sono inquadrate tra gli «strumenti complementari per l'organizzazione del territorio» (art. 60, co. 4 decr. 28/2007)¹⁴³.

Una variante di questo secondo modello si riscontra in quelle Comunità che rimandano la pianificazione delle misure di tutela ambientale alla programmazione «di settore», concernente, per l'appunto, i singoli ambiti economico-produttivi. Ne deriva un accentuato grado di dettaglio, che per essere proficuo rende di fatto indispensabile la partecipazione delle comunità locali. Paradigmatico, al riguardo, l'art. 21 d. lgs. 2/2015 dell'Aragona, che classifica i *PORN* come sub-categoria delle *Directrices de ordenación territorial*, rimettendovi considerazioni sull'incidenza ecologica di «determinate» attività, economiche o amministrative (apertura di nuovi stabilimenti industriali, concessione di permessi venatori in aree specifiche *etc.*)¹⁴⁴.

Altre Comunità ancora, infine, non includono i *PORN* tra gli strumenti di governo del territorio, ma al contempo hanno adottato schemi simili a quelli appena considerati. Ad

141 Ai fini di queste riflessioni sembra utile riprendere, a grandi linee, la classificazione proposta da E. RANDO BURGOS, *La atención al medio ambiente*, cit., p. 21 ss., rinviando alla medesima A. per una più ampia rassegna delle ulteriori tassonomie proposte in dottrina (*ibid.*, p. 18 ss.).

142 Legge del 13 luglio 2017, *del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias* (in sigla: *LSENC*). Essa ha dato svolgimento all'introduzione di un «*único sistema integrado y jerarquizado*», operata già nel testo originario dell'art. 9, co. 2 decreto legislativo 8 maggio 2000, n. 1 (*Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*). In dottrina v. ampiamente A. JIMÉNEZ JAÉN, *Derecho y políticas ambientales en Canarias*, in *Rev. catalana de dret amb.*, n. 2/2017, p. 16 ss.

143 Ci si riferisce, nell'ordine, al decreto legislativo del 22 aprile 2004 e al decreto 4 dicembre 2007, che disciplina l'attuazione del primo a livello regolamentare. Enfasi aggiunta nel testo.

144 L'atto normativo richiamato nel testo è stato emanato il 17 novembre 2015. Le *directrices especiales* vi figurano come una delle due possibili «*modalidades*» delle *directrices de ordenación*, accanto a quelle *zonales*; è, inoltre, prevista l'adozione di uno strumento di portata ancora più ampia, la «*Estrategia de ordenación del territorio*».

esempio, la *Directriz de protección del suelo no urbanizable* di La Rioja, benché sia strumento di carattere formalmente «urbanistico-territoriale», tra i propri obiettivi contempla proprio «la protezione [...] degli spazi naturali» (art. 26 legge n. 5/2006). Analogamente, a norma degli artt. 16 ss. della legge valenziana n. 4/2004 i *Planes de acción territorial*, oltre a curare lo sviluppo economico e preservare il patrimonio storico-archeologico della Comunità, debbono provvedere alla conservazione, alla bonifica ed al miglioramento della qualità dell'ambiente e delle acque. Tanto è vero che, pur restando separati dai Piani «ambientali» in senso stretto, essi sono comunque tenuti a coprire per intero la «rete delle aree naturali protette».

13. Considerazioni di sintesi ed ulteriori riscontri sul piano interno.

In sintesi, può senz'altro ribadirsi che la legge costituzionale n. 1/2022 induce ad una rilettura del riparto verticale delle competenze in materia ambientale. In particolare, essa crea i presupposti per una sistematica valorizzazione delle competenze regionali, in tutti i casi in cui esse siano esercitate per accrescere il livello di tutela, ed entro il limite rappresentato da valutazioni di respiro necessariamente più ampio, che continuano ad essere riservate al Parlamento.

La comparazione ha confermato la concreta praticabilità di tale approccio. Anzi, si è constatato che proprio ponendo l'accento sui nessi tra tutela ambientale ed altre materie, a cominciare dal governo del territorio, si può propiziare l'elaborazione di risposte normative organiche e, quindi, potenzialmente più efficaci, nel quadro di una proficua integrazione delle scelte politico-amministrative tra i diversi livelli di governo. D'altronde, in passato sia la dottrina che la Corte costituzionale italiane si sono già mostrate inclini alla sottoposizione dell'ambiente ad un regime di concorrenzialità *de facto*, seppur sulla base di ricostruzioni che, all'epoca, risultarono incerte sul piano esegetico e, non a caso, furono, poi, abbandonate (ambiente come oggetto di un diritto individuale) o, comunque, ridimensionate (ambiente come "valore", come "non-materia")¹⁴⁵.

A fronte del graduale accentramento della tutela dell'ambiente registratosi nell'ultimo ventennio¹⁴⁶, la lettura che qui si propone avrebbe il pregio di portare a compimento, nella materia *de qua*, quella promozione delle autonomie territoriali che ha ispirato la riforma del 2001. Inoltre, la circostanza che tale obiettivo possa raggiungersi in prospettiva *de iure condito*, ossia mediante un'interpretazione sistematica delle disposizioni già in vigore (artt. 9 e 117 Cost.), consente di evitare le incognite insite in un'eventuale "regionalizzazione" espressa delle competenze ambientali attraverso lo strumento dell'autonomia differenziata (art. 116, co. 3 Cost.), come pure è stato proposto in dottrina¹⁴⁷.

145 Su tali ricostruzioni v. per tutti C. CHIARIELLO, *Ambiente (diritto all')*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Dig. disc. pubbl. Agg.*, vol. VII, Milano, Utet Giuridica, 2017, p. 22 ss.

146 Come, peraltro, già a suo tempo pronosticato già in sede parlamentare: cfr. A.S., *Resoconto stenografico della 957^a seduta pubblica (pomerid.)*, 15 novembre 2000, spec. gli interventi dei senatori Rotelli, Castelli e D'Onofrio (p. 45 ss.), e A.C., *Resoconto stenografico della Seduta n. 774 del 20/9/2000*, spec. l'intervento dell'on. Migliori (pp. 59-60). Anche S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 25, lamenta che la riscrittura del riparto di competenze nella materia *de qua* sarebbe avvenuto «senza una particolare consapevolezza, se non quella di accogliere quanto suggerito dai parlamentari che rappresentavano le posizioni delle associazioni ambientaliste, ed i cui voti erano decisivi».

147 V. in particolare S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 35, cui cfr. tuttavia le cautele manifestate da G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*:

Nel 2008 l'inopportunità di una gestione interamente accentrata delle politiche ambientali è stata riconosciuta dallo stesso Parlamento, che all'art. 3-quinquies, co. 3 cod. amb. ha impegnato lo Stato ad astenersi dal regolare direttamente le «questioni involgenti interessi ambientali» ogni qual volta «gli obiettivi dell'azione [...] possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo»¹⁴⁸. Benché tale statuizione, essendo contenuta in una norma di rango primario, non sia vincolante per le Camere, essa opera comunque sul piano ermeneutico, perché obbliga l'interprete a privilegiare, in caso di dubbio, l'applicazione della regolazione regionale.

Più in generale, la tesi della massima partecipazione possibile delle Regioni alla salvaguardia dell'ambiente ben si accorda con la particolare importanza che i siti naturali talora rivestono per le popolazioni locali dal punto di vista economico e cultural-identitario, fino a legittimare pretese civilistiche ad imputazione propriamente collettiva. Ci si riferisce all'antico istituto degli usi civici, il cui esercizio è indissolubilmente legato all'integrità degli *habitat*. Istituto che, nel 2017, il legislatore ha persino inteso rivitalizzare con riferimento alla sub-categoria dei «domini collettivi», riconoscendo questi ultimi, per l'appunto, «elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali» e «strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale»¹⁴⁹. Si sono, così, recepiti gli auspici della Consulta, secondo cui «la conservazione degli usi civici», malgrado i limiti che essi oppongono all'esercizio della libertà d'iniziativa economica in forma individuale, si giustificherebbe proprio «nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»¹⁵⁰.

È vero che tale giurisprudenza, ravvisando nella conservazione degli usi un «interesse unitario della comunità nazionale»¹⁵¹, ha finito per comprimere gli spazi della legislazione regionale in materia. E tuttavia, pare significativo che nel 2022 la Corte costituzionale abbia annullato una legge calabrese che predisponesse procedure semplificate per la liquidazione degli usi civici non già per incompetenza *ratione materiae*, bensì per contrasto con la *ratio* dalla norma statale derogata (la tutela degli ambienti naturali)¹⁵². Resta, quindi, lecito domandarsi cosa avrebbe statuito la Corte, ove il Consiglio regionale avesse adottato una disciplina più

uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato, in *Dir. reg.*, n. 2/2023, p. 655 ss., e A. CROSETTI, *I rischi dell'autonomia differenziata nel governo del territorio: il caso dei beni forestali*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 4/2023, p. 193 ss.

148 La disposizione è stata introdotta dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, e poi modificata nel 2010.

149 Art. 2, co. 1, lett. a) e b), legge 20 novembre 2017, n. 168. Sulla distinzione richiamata nel testo, che riposa peraltro su un bagaglio dottrinale estremamente stratificato e, a tratti, persino sfocato, sia consentito rinviare a M. RUOTOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Riv. AIC*, n. 1/2023, p. 82 ss., e S. ORRÙ, *Usi civici*, in *Dig. disc. priv. Agg.*, vol. XI, 2018, p. 479 ss., laddove è lo stesso art. 1, co. 1 della Legge a porre la stessa quale norma attuativa – tra gli altri – dell'art. 9 Cost., come puntualmente rilevato da A. LAURO, *Dalla tutela ambientale*, cit., p. 136, nt. 35.

150 In questi termini la sentenza 2 dicembre 2021, n. 228, § 4.1, con nota di F. POLITI, *La Corte delinea il regime costituzionale e civilistico dei domini collettivi e definisce la portata della legge n. 168 del 2017*, in *Giur. cost.*, n. 6/2021, p. 2546 ss.

151 Così già la sentenza 20 febbraio 1995, n. 46, § 3.2 (enfasi aggiunte).

152 V. la sentenza 28 novembre 2022, n. 236, § 6, anche nel commento di F. POLITI, *La Corte costituzionale restringe ulteriormente gli spazi del legislatore regionale in materia di usi civici*, in *Giur. cost.*, n. 6/2022, p. 2659 ss.

restrittiva, prevedendo p. es. approfondite valutazioni d'impatto ambientale, oneri documentali *etc.* Del resto, la medesima pronuncia rimarca la necessità costituzionale che il legislatore tenga conto dell'«intrecciarsi» di ambiente e paesaggio «con le tradizioni antropologiche e culturali associate ai luoghi»¹⁵³.

In una prospettiva analoga si sono poste, nel 2011, anche le Sezioni Unite della Cassazione, laddove esse hanno affermato che per accertare il regime giuridico degli spazi naturali (nel caso di specie, le valli da pesca venete) il giudice deve tener conto anzitutto dell'attitudine dell'area a soddisfare i bisogni della comunità locale, specie se storicamente consolidata¹⁵⁴.

14. Luci ed ombre sull'effettiva capacità delle Regioni italiane di contribuire alla tutela dell'ambiente.

Prima di concludere, sembrano ancora opportune alcune considerazioni. Una volta ammesso che la legge costituzionale n. 1/2022 apra ad una parziale ri-espansione dell'autonomia regionale, resta da chiedersi se le Regioni italiane sapranno effettivamente avvalersene. In linea di principio, è ragionevole attendersi che i noti meccanismi di responsabilità politico-elettorale siano di stimolo, per gli organi di governo regionali, più di quanto non riescano ad esserlo nei confronti di quelli centrali, caratterizzati da una maggiore "lontananza", anche fisica, dai cittadini¹⁵⁵. Inoltre, l'ordinamento consegna alla cd. società civile strumenti abbastanza incisivi per il superamento di ritardi e inadempienze politico-amministrative. Basti pensare, oltre, ovviamente, alla libertà di organizzare manifestazioni di protesta, campagne di stampa *etc.*, alla legittimazione riconosciuta alle associazioni ambientaliste per quanto concerne l'impugnazione degli atti amministrativi pregiudizievoli per l'ambiente, che la giurisprudenza interpreta peraltro in termini estensivi¹⁵⁶. A tali associazioni, in quanto portatrici di interessi diffusi, è dato partecipare ai procedimenti concernenti l'ambiente mediante «memorie scritte o documenti» (artt. 9 e 10 legge n. 241/1990), con specifico riguardo per la fase di «dibattito pubblico» sulla realizzazione di opere impattanti «sull'ambiente e sul territorio» (art. 40 cod. app.), e possono altresì chiedere che l'istruttoria su un dato provvedimento di VIA si svolga nelle forme dell'«inchiesta pubblica» (art. 24-bis, co. 2 cod. amb.). Ed ancora, tutti i cittadini hanno il diritto di accedere, anche individualmente, alle informazioni in possesso delle Pubbliche Amministrazioni in materia, nonché di presentare ad esse osservazioni su «piani» e «programmi» aventi «impatti

153 *Ibid.*, § 5.1.2, cui cfr. ancora C. cost., sentenza 15 giugno 2023, n. 119, § 8.1 ss.

154 Cass. civ., S.U., sentenze 14 febbraio 2011, n. 3665, e n. 3813, cui cfr. approfonditamente R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in R. FERRARA - M. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, p. 77 ss.

155 Sul punto sia consentito rinviare, seppur con riferimento ad altra materia, a I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia: spunti per un "regionalismo dell'emergenza"*, in *Riv. AIC*, n. 4/2022, pp. 155-156.

156 Per effetto di tale *favor* giurisprudenziale, possono oggi ricorrere anche le associazioni non iscritte nell'apposito elenco ministeriale, purché il giudice ne accerti il soddisfacimento di taluni requisiti (in sintesi: *vicinitas*, non occasionalità, rappresentatività). Cfr. l'art. 18, co. 5 legge n. 349/1986, e Cons. St. (AP), sentenza 20 febbraio 2020, n. 6; in dottrina, G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in *Federalismi*, n. 13/2023, p. 394 ss., che ricostruisce lo stato dell'arte anche alla luce dell'intercorsa modifica dell'art. 9 Cost.

significativi sull'ambiente», come previsto da molteplici disposizioni del Codice dell'ambiente e, a livello internazionale, dalla Convenzione di Aarhus¹⁵⁷.

Se si guarda alla prassi, tuttavia, lo scenario appare in chiaroscuro. In passato, alcune Regioni si sono effettivamente mostrate capaci di sperimentare soluzioni innovative ed efficaci, poi mutate dal legislatore nazionale. Ciò è avvenuto p. es. nel caso della Legge Merli sul contrasto all'inquinamento idrico, che nel 1976 si ispirò ad una legge lombarda approvata due anni prima¹⁵⁸, e per l'introduzione di cautele ecologiche nel settore minerario, inizialmente adottate solo da Lombardia e Veneto¹⁵⁹.

Per contro, l'ultima *Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394/1991*, pubblicata nel 2020, delinea un quadro poco edificante¹⁶⁰. Essa riporta, infatti, numerosi episodi in cui sia l'istituzione di nuovi parchi e riserve, sia la regolare gestione di quelli già esistenti hanno incontrato ostacoli in atteggiamenti inerti, dilatori o, comunque, poco collaborativi da parte degli Enti territoriali, spesso persino in difetto apparenti motivazioni¹⁶¹. In tutti questi casi, è stato infine lo Stato a doversi fare parte diligente, mediante sollecitazioni, commissariamenti o la convocazione di riunioni tecniche, ed è solo tale azione di *pressing* politico-istituzionale che ha consentito di preservare aree di acclarato pregio naturalistico che, altrimenti, sarebbero state compromesse.

Ed ancora, nel dicembre 2023 ha suscitato perplessità, anche presso molti giuristi, la decisione del Consiglio regionale abruzzese di ridurre drasticamente i confini di una nota riserva naturale, approvata come emendamento ad una legge di stabilità e senza alcuna preventiva consultazione degli Enti territoriali interessati¹⁶².

157 V. in particolare, in tema di VIA, VAS, PUA, PAUR e AIA, gli artt. 12, 14, 19, 24, 26-bis, 27, 27-bis e 29-quater cod. amb., nonché gli artt. 4 ss. della *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale* (1990), esecutiva in Italia con legge 16 marzo 2001, n. 108. A livello eurounitario la stessa ha trovato attuazione, da ultimo, nel regolamento (CE) n. 1367/2006, cui cfr. CGUE (GC), sentenza 8 novembre 2022, causa C-873/19, *Réception des véhicules à moteur*, annotata da L. MORAMARCO, *La disapplicazione eccentrica del diritto nazionale per contrasto con la Convenzione di Aarhus*, in *Resp. civ. prev.*, n. 2/2023, p. 39 ss. In generale, sul «principio della partecipazione [dei privati] alle decisioni ambientali» v. R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 64 ss., ed ulteriori rinvii, mentre sull'incisività dei vincoli internazionali in materia v. S. PITTO, *Da Aarhus a Escazú e oltre. La lunga marcia della democrazia ambientale*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 31 ss.

158 Il riferimento è, rispettivamente, alla legge 10 maggio 1976, n. 319, ed alla legge regionale 19 agosto 1974, n. 48, la cui legittimità costituzionale fu "salvata" da C. cost., sentenza 21 luglio 1983, n. 225, § 4, proprio sulla base del fatto che il Consiglio lombardo era stato «pressoché costretto» ad intervenire dall'inadempienza delle Camere.

159 Legge reg. Veneto 17 aprile 1975, n. 36 (oggi abrogata), e legge reg. Lombardia 14 giugno 1975, n. 92, cui si deve l'introduzione di un analogo sistema autorizzatorio nel regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (cd. Legge mineraria). In dottrina v. per tutti M. VACCARELLA, *La disciplina delle attività estrattive nell'amministrazione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 40 ss.

160 Relativa al periodo 2017-2019. Ai sensi dell'art. 33 legge n. 394/1991 tale documento, indirizzato alle Camere, dovrebbe avere cadenza annuale, ma la relativa elaborazione, affidata al Ministero dell'Ambiente, registra da sempre ritardi e discontinuità.

161 Cfr. le vicende relative alle ben nove aree di pregio richiamate *ibid.*, p. 9 ss.

162 V. le diverse censure sollevate nel documento "*Sei ragioni giuridiche per riflettere sulla ripermetrazione ex lege in senso riduttivo della riserva regionale guidata 'Borsacchio'*", 8 gennaio 2024, accessibile da www.unidav.it (primo firmatario: prof. G. DI PLINIO).

Il nodo forse più problematico risiede nel fatto che negli ultimi anni buona parte dei disegni di legge regionali in materia di ambiente è apparsa tesa ad assecondare meri sentimenti campanilistici o di diffidenza verso la realizzazione di specifiche opere, quand'anche privi di fondamento sul piano scientifico¹⁶³. Tuttavia, già nel breve termine siffatte distorsioni potrebbero quantomeno rarefarsi per effetto della tendenza della legislazione statale, puntualmente avallata dalla Corte costituzionale¹⁶⁴, a riservare le principali scelte pianificatorie ad atti di rango regolamentare (delibere di Giunta, decreti assessoriali), i quali – com'è noto – a differenza di quelli legislativi necessitano di adeguata motivazione. Ciò pare senz'altro apprezzabile, anche se deve auspicarsi che il contenuto di tali atti sia comunque preventivamente discusso in Consiglio, così da garantire un adeguato tasso di pubblicità e di trasparenza, oltre, ovviamente, al coinvolgimento delle opposizioni.

Non vanno, infine, ignorate le questioni legate all'ancora imperfetta attuazione di federalismo fiscale e perequazione territoriale, che continua a penalizzare gli enti sub-statali limitandone la capacità finanziaria e, quindi, anche l'attività di programmazione politica¹⁶⁵.

Anche su questo versante si registrano, comunque, segnali incoraggianti. Nel 2021 il Governo ha, infatti, assunto precisi impegni verso l'Unione europea all'interno del *Piano nazionale di ripresa e resilienza*¹⁶⁶, per adempiere ai quali nell'agosto 2023 ha ottenuto un'apposita delega legislativa, da esercitarsi entro due anni¹⁶⁷. Lo stesso slittamento del termine già precedentemente previsto per la completa attuazione dell'art. 119 Cost., dal 2023 al 2026¹⁶⁸, può interpretarsi come indice di sano realismo, nell'ottica di un fattivo re-inserimento di questi temi tra le priorità dell'agenda politica e parlamentare.

163 Ciò è avvenuto con particolare frequenza dei settori dello smaltimento dei rifiuti e degli impianti di telecomunicazione, su cui v. almeno L. CONTE, *Trattamento dei rifiuti e ruolo delle Regioni: quando è "vietato vietare?"*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, n. 4/2021, p. 150 ss. Per contro, sembra condivisibile la tesi di M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche*, cit., p. 21, secondo il quale «nel campo della tutela ambientale», ancor più che in altri, «il rapporto tra politica/azione pubblica, da un lato, e scienza/tecnica, dall'altro, costituisce un binomio inscindibile».

164 Sentenza 25 luglio 2022, n. 191, annotata da G. IOANNIDES, *La competenza statale in materia ambientale come garanzia del riequilibrio socio-economico tra territori*, in *Giur. cost.*, n. 5/2022, p. 2380 ss., cui cfr., in prospettiva più ampia, G. VIVOLI, *Tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti: la Corte costituzionale tra "materia naturalmente trasversale", disposizioni regionali programmatiche e riserva di amministrazione*, in *Federalismi*, n. 31/2022, p. 181 ss.

165 Sul tema v. di recente M. BERGO, *L'autonomia di entrata dei Comuni e gli strumenti perequativi: un dramma in tre atti*, in *Riv. C. Conti*, n. 1/2023, p. 6 ss., e G. TIEGHI, *Repubblica delle autonomie o Repubblica "spaesata"? Federalismo, fiscalità e l'Italian case-law tra Stato e Regioni*, in *Federalismi*, n. 5/2023, p. 106 ss.

166 V. *l'Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 10160/21 ADD 1 REV 2, 8 luglio 2021, p. 9.

167 V. gli artt. 1, 13 e 14 della legge 9 agosto 2023, n. 111.

168 V. l'art. 1, co. 788, lett. a) della legge 29 dicembre 2022, n. 197, modificativo *in parte qua* dell'art. 2, co. 1 decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. Il termine iniziale, già più volte prorogato, era fissato al 2013.