

«ASIMMETRIA ECOLOGICA E UNITÀ DELLA TUTELA». L'ATTUABILITÀ DELL'ARTICOLO 116, COMMA 3, COST. TRA INNOVAZIONE E LIMITI SISTEMICI

«Ecological Asymmetry and the Unity of Protection». Implementing Article 116(3) of the Italian Constitution Between Innovation and Systemic Constraints

DANIELE VITALE *

Abstract [IT]: Il presente contributo propone di esplorare la complessa relazione tra il regionalismo differenziato il cui processo di concretizzazione è stato ri-attivato dal decisore politico nella legge n. 86/2024 in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., e la tutela ambientale, attraverso l'elaborazione della categoria della «asimmetria ecologica». Muovendo dall'affermazione dell'ambiente quale oggetto di un principio costituzionale trasversale secondo l'attuale formulazione dell'art. 9 Cost., la riflessione avrà a suo principale oggetto di analisi le forme e le condizioni attraverso le quali la eventuale attribuzione asimmetrica alle Regioni di funzioni pubbliche nella complessa materia della tutela ambientale potrebbe armonizzarsi con la peculiare natura di quest'ultima. In particolare, si metterà in rilievo come l'eventuale assegnazione differenziata di specifiche funzioni - e, giammai, dell'intera materia - nel rispetto della clausola di adeguatezza prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., potrebbe efficacemente ridefinire il rapporto tra Stato e Regioni nell'orizzonte della tutela multilivello dell'ambiente, affidata alla Repubblica nella sua integralità.

Parole chiave: Tutela ambientale; Regionalismo differenziato; Governance multilivello.

Abstract [En]: The paper proposes to explore the complex relationship between differentiated regionalism - the process of implementation of which was reactivated by the legislature through Law No. 86/2024, enacted pursuant to Article 116(3) of the Italian Constitution - and environmental protection, through the elaboration of the category of «ecological asymmetry». Proceeding from the affirmation of the environment as the object of a cross-cutting constitutional principle under the current formulation of Article 9 of the Constitution, the analysis focuses primarily on the forms and conditions through which the possible asymmetric attribution to the Regions of public functions within the complex subject-matter of environmental protection could be reconciled with the peculiar nature of the latter. In particular, the article highlights how the differentiated assignment of specific functions - and never of an entire subject-matter - in compliance with the adequacy clause set forth in Article 116(3) of the Constitution, could effectively redefine the relationship between the State and the Regions within the framework of the multilevel protection of the environment, entrusted to the Republic in its entirety.

Key words: Environmental protection; Differentiated regionalism; Multilevel governance.

SOMMARIO: 1. Una breve introduzione. - 2. La tutela ambientale dal pluralismo materiale al «monismo normativo». - 3. Il valore polimorfo della protezione ecologica nella giurisprudenza costituzionale. - 4. Il novato volto costituzionale della tutela ambientale. - 5. Le traiettorie del regionalismo a geometria variabile. - 6. L'asimmetria ecologica quale categoria costituzionale. - 7. Brevi considerazioni conclusive.

1. Una breve introduzione.

Nell'intreccio tra la persistente crisi climatica e la rapida successione degli *shock* geopolitici del solo ultimo quinquennio la «questione ambientale»¹ proietta la propria rilevanza nell'ordine delle priorità istituzionali. Fenomeni in apparenza eterogenei come i conflitti russo-ucraino e in Medio Oriente o i numeri dei flussi migratori paiono condividere la medesima radice che affonda nell'esistenza d'uno scarto tra il mantenimento e l'accelerazione della produzione antropica - non da ultimo l'implementazione delle strutture delle «Intelligenze Artificiali»² - e la «non-infinità» delle risorse naturali, effetto della limitata capacità di «rigenerazione dell'ambiente»³.

Nonostante l'evidenza oggettiva in merito alla tangibile degradazione ecologica - espressa da costi umani, economici e sociali sempre più elevati - i riscontri concreti e le azioni politiche in relazione alla tematica si rivelano sovente frammentari, ponendosi in dubbio la comprensione reale della «integralità» del bene-materia ambiente⁴ e il riconoscimento del «carattere sistemico-globale della sua crisi»⁵ che si manifesta in un crescente deterioramento naturale⁶.

In questo sfondo, l'attuale maggioranza parlamentare, facendo seguito al proprio programma di governo⁷, ha ri-attivato il processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., affidando alla l. n. 86 del 2024 la funzione di delineare il procedimento e la operatività dell'istituto-figura del «regionalismo differenziato», figurando tra gli ambiti materiali ad esso eventualmente soggetti, proprio la «tutela

¹ * Professore a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico - daniele.vitale@unina.it Il presente contributo è stato elaborato nell'ambito delle attività di studio e ricerca nel «Progetto IFEL - Analisi e ricerca sul modello di autonomia differenziata. L'attuazione dell'art. 116 della Costituzione e livelli essenziali delle prestazioni e l'impatto sugli enti locali e sulla regione Campania».

Sull'utilizzo della locuzione, P. ACOT, *Storia dell'Ecologia*, Lucarini Editore, Roma, 1988, p. 12.

² Sui numeri, non ancora pacifici, delle esternalità negative prodotte dall'uso sempre più massivo alle A.I., *amplius*, P. HACKER, *Sustainable AI Regulation*, in *Common Market Law Review*, 2024, 2, pp. 346-347, e più di recente, N. RANGONE, *Intelligenza artificiale, tutela dell'ambiente e regolazione europea*, in *BioLaw*, 2025, 1, p. 534 ss.

³ V. GESUALDO, *La crisi ambientale e le molte facce del conflitto*, in *Iconocrazia*, 2024, 25, p. 63.

⁴ In questi termini, a titolo meramente esemplificativo, G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *federalismi.it*, 2017, 19, p. 3.

⁵ A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, 2, p. 139. A immagine di questa correlazione materiale e della vacuità di politiche ambientali che ne omettano finanche l'esistenza, si tenga conto, come riferito da D. PADOVAN, *Conflitti della transizione: militarismo, capitalismo fossile e crisi socio-ecologica*, in *Culture della Sostenibilità*, 2022, 1, p. 8 ss., di come l'impatto del settore bellico, in tempo di pace, per la sua portata sia, in senso assoluto, inconciliabile con le strategie di conversione energetica, spesso individuate come fini primari.

⁶ Al momento in cui si scrive (giugno 2026) l'intera Europa è stata colpita da una imponente «ondata di calore» che ha fatto registrare l'aumento drammatico della mortalità e dei ricoveri ospedalieri. I dati provvisori rilevati dall'OMS riportano circa 1300 decessi direttamente imputabili alle temperature al di sopra delle medie stagionali.

⁷ Come variamente osservato, la maggioranza di centrodestra - composta da tre principali gruppi parlamentari - che informa la XIX Legislatura ha indicato tre principali «riforme istituzionali» tra le quali, giustappunto, l'attuazione del regionalismo differenziato, la «riforma della giustizia» e del «premierato elettivo», da operarsi queste ultime con il procedimento di revisione ex art. 138 Cost. Ad oggi, in prossimità della scadenza naturale della Legislatura fissata al 2027, stante la reiezione referendaria della modifica all'ordinamento giudiziario e l'arresto dei lavori parlamentari in merito alla modifica della forma di governo parlamentare, residua come lascito politico dell'auspicata «stagione riformista» unicamente la l. n. 86/2024 rispetto alla quale, dopo la severa riscrittura ad opera del Giudice delle leggi, si registra uno stato di avanzamento alquanto lento. Al momento attuale sono oggetto di discussione parlamentare le cd. «pre-intese» stipulate dal Governo con le Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria, unitamente al d.d.l. n. 1623 recante «*Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*». È d'uopo rilevare che le mentovate pre-intese non prevedono come proprio oggetto la materia della tutela ambientale.

dell'ambiente» secondo la lettera dell'art. 117, co. 2, lett. s). L'eventualità, quantomeno sul piano logico-testuale, che l'attuazione della «asimmetria» tra Regioni a statuto ordinario possa riguardare anche la proteiforme «normazione ecologica» impone agli interpreti di interrogare gli effetti dell'inveramento di questa circostanza rispetto alla tenuta ordinamentale dei valori di unità e di eguaglianza sostanziale, poiché il «regionalismo a geometrie variabili»⁸ risulta, per sua stessa natura, in grado di incidere direttamente sull'esercizio e sul godimento dei diritti costituzionali, chiedendo che ad esso, perciò, si accompagnino «garanzie uniformi»⁹.

L'occorrenza di approfondire la tematica appare oggi ancor più doverosa in quanto, rispetto alle precedenti stagioni dell'autonomia differenziata¹⁰, si scorgono nell'orizzonte istituzionale due principali novità, costituite dal rinnovato ruolo dello Stato nella «transizione ecologica»¹¹ imposta dall'appartenenza all'Unione Europea. La seconda, dalla revisione operata dalla l. cost. n. 1/2022 che nella riscrittura dell'articolo 9 - enunciato pacificamente ritenuto espressivo d'un «principio fondamentale»¹² - ha riconosciuto e sancito l'esistenza in capo alla «Repubblica» del dovere di «tutelare l'ambiente, gli ecosistemi, la biodiversità e gli animali» secondo il vincolo finalistico degli «interessi anche delle generazioni future»¹³.

In tale cornice costituzionale che, in verità, è apparsa oggetto di trasmutazione più sul piano assiologico-testuale che su quello prettamente normativo, la protezione ambientale costituisce, al netto di interpretazioni ancora ambigue circa la teleologia della riforma *de qua*¹⁴, disciplina riconosciuta in

⁸ Sull'uso della diffusa nozione, C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002. La questione della differenziazione in ambito ecologico, deve osservarsi, costituisce un argomento poco affrontato nel dibattito dottrinale, stante la fisiologica astrattezza della stessa, potendo individuarsi, tra i non numerosi lavori dedicati - e in assenza di opere monografiche - M. CALABRÒ, A.G. PIETROSANTI, *Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata*, in *Nuove Autonomie*, 2024, 1, p. 183 ss.; F.G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, in *RGAD*, 2023, 3, p. 1 ss.; D.A. AMBROSELLI, *Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, 2024, 14, p. 1 ss.; A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consulta OnLine*, 2024, 1, p. 57 ss.; G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, p. 627 ss.; G.M. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 2, p. 385 ss.

⁹ In tale direzione di significato, G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41: uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2023, 2, p. 649, il quale pone in evidenza che «Nell'ambito della "Repubblica delle autonomie" vanno ricercati idonei criteri ermeneutici sulla cui scorta conformare il riparto delle competenze, assicurando la saldezza dell'uniformità di disciplina [...] senza, però, mortificare le molteplici e legittime istanze di autonomia».

¹⁰ Per una ricostruzione dei recenti dibattiti, *ex multis*, S. PIPERNO, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI-G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Rubbettino, Torino, 2020, p. 39 ss.

¹¹ Per una ricostruzione, *amplius*, D. BEVILACQUA, *Il green new deal*, Giuffrè, Milano, 2024.

¹² In tal senso, autorevolmente, A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 503 ss.

¹³ Sul punto, *ex multis*, P. FERRETTI, *La tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *BioLaw Journal*, 2023, 2, p. 36 ss.

¹⁴ Per una sintetica disamina sulle diverse posizioni assunte dalla dottrina, *amplius*, D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale. Fondamenti ideologici e prospettive evolutive per una impostazione «eco-personalista»*, in *RGAD*, 2023, 1, p. 25 ss. Si ritiene condivisibile, al riguardo, la posizione espressa, di recente, da G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista» nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 139 ss., che esemplificativamente sottolinea come «La finalità della tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi sia diventato un "principio costituzionale" al quale il legislatore, le pubbliche amministrazioni e i giudici devono attenersi, nella prospettiva della sostenibilità e responsabilità intergenerazionale [...] una evoluzione del modello economico costituzionale e della forma di Stato, essendo il principio ambientalista inserito tra i principi fondamentali che esprimono le finalità caratterizzanti una

forma di principio irrinunciabile dell'ordine costituito che pretende, come si osserverà, l'intervento di ognuna delle componenti dell'Ordinamento. Risulta, in ogni caso, indispensabile l'attività regolativa dello Stato, ovvero di quel soggetto costitutivo che nei suoi organi «può parlare per la Repubblica tutta intera»¹⁵.

La fattibile disciplina del processo di differenziazione in materia ambientale, già ardua da rinvenire e iscrivere sulla scorta delle abbozzate peculiarità degli oggetti, è resa più complessa dall'intreccio tra il quadro legislativo e il formante giurisprudenziale in quanto, attraverso la storica sentenza n. 192 del 2024¹⁶, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di plurimi enunciati normativi della l. n. 86/2024, riscrivendone al contempo le parti residue secondo una «interpretazione costituzionalmente conforme». Ne discende la singolare circostanza per la quale l'eventuale attuazione del regionalismo a geometria variabile, salvi interventi successivi del legislatore (parlamentare), figura ad oggi come «struttura costituzionalmente praticabile»¹⁷ benché non più nelle forme previste dalla *mens* e dall'*intentio* del decisore politico.

Tale duplice operazione - demolitoria sul piano dispositivo e conservativa su quello formale dell'istituto - si ritiene essere indice e sviluppo logico di una postulata «neutralità assiologica» dell'istituto in quanto la stessa Corte non ha accolto la più radicale ipotesi della illegittimità *in toto* dell'articolo 116, comma 3 - una operazione, in ipotesi, valida alla luce dell'ermeneutica tradizionale circa i limiti alla funzione di revisione¹⁸ - ma ha colpito esclusivamente la legge di attuazione. Si tratta di una scelta tanto più giustificata in quanto la «rottura» paventata presuppone, come pure osservato dalla dottrina, una «coesione e una unità "mai" effettivamente realizzatesi sul piano della qualità della vita ed opportunità»¹⁹, di guisa da lasciare intatto uno «spazio esistenziale» per una «futura, diversa e corretta differenziazione regionale»²⁰.

determinata «forma di Stato», una evoluzione in grado di incidere, concretamente, sull'attività dei poteri pubblici»

¹⁵ In questi termini, A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., p. 64.

¹⁶ A titolo esemplificativo della rilevanza della prefata pronuncia, M. CECCHETTI, *La sentenza n. 192 del 2024 e la "dottrina" del Giudice costituzionale sul regionalismo*, in *federalismi.it*, 2025, 3, che ne evidenzia la natura di «un vero e proprio "spartiacque" epocale» che ha condotto la Corte costituzionale a fissare taluni punti fermi sulla forma di stato regionale «potendosi configurare a tutti gli effetti come una nuova tappa fondamentale di questo percorso».

¹⁷ In questi termini A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»... o della sent. cost. n. 192/2024 sull'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 2025, 1, p. 8. Più specificamente si tenga conto che nella sentenza n. 10/2025, il Giudice costituzionale ha dichiarato la inammissibilità della richiesta referendaria il cui quesito aveva come suo oggetto l'abrogazione *in toto* della legge n. 86/2024 o, *rectius*, considerata l'antecedenza temporale della pronuncia n. 192/2024, del suo «testo residuo» a seguito della sostanziale demolizione attraverso l'opera della stessa Consulta. In particolare, secondo il Giudice delle leggi, tra le motivazioni sull'inammissibilità sarebbe da annoverarsi non soltanto la «oscurità» del quesito del referendum determinante un *vulnus* al diritto di voto, ma, altresì, la circostanza che la proposta referendaria avrebbe potuto esser tradotta in una sorta di plebiscito sulla possibilità costituzionale della «asimmetria differenziata come tale e, in definitiva, sull'art. 116, comma 3, la quale può essere oggetto non di referendum, ma solo di revisione ai sensi dell'art. 138 della Carta costituzionale».

¹⁸ Sugli «spazi» della discrezionalità giudiziaria della Corte in questo ambito, *ex plurimis*, C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 3, p. 151.

¹⁹ M. BERTOLISSI, *Fatti in tema di autonomia differenziata*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, 3, p. 70.

²⁰ In questi termini, C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sent. n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Rassegna Astrid*, 2024, 18, p. 9; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, 2025, 1, p. 1 ss.; G. BOGGERO, *Quale differenziazione per la Regione Piemonte dopo la sentenza n. 192/2024?*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2024, 3, p. 260 ss.

L'istituto, detto altrimenti, nella sua attuale configurazione normativa non sembra recare in sé né un disvalore da espungere né un valore da promuovere, ma la sua possibile ammissibilità viene a dipendere non dal merito intrinseco, ma dalla contingenza dell'indirizzo politico ove e nella misura in cui esso si attuerà secondo le precise «condizioni costituzionali»²¹ le quali, come ribadito nel giudizio della Corte, sono mancate nella stesura della l. n. 86/2024. La “neutralità”, conviene precisarlo sin d'ora, concerne l'istituto in sé e non ne anticipa il rendimento in materia ambientale in quanto, come si argomenterà in conclusione, se misurata sul principio ambientale, la differenziazione si rivela istituto apprezzabile entro confini assai stretti, cosicché la neutralità assiologica della clausola e il rigore del suo impiego ecologico operano su piani distinti.

Esulando da dibattiti affetti da forme oltremodo rigide di “partigianeria costituzionale” e, dunque, muovendo dalla tesi secondo cui l'esistenza della clausola ex art. 116 Cost. impone di interpretarla ed attuarla compatibilmente con la sancita e immanente «ordinazione ecologica» della Repubblica, nella presente riflessione si propone di indagare, sul piano teorico, le possibili modalità d'armonizzazione tra due tendenze in apparenza contrastanti, offerte, rispettivamente, dall'esigenza di mantenere l'unità della tutela ambientale in capo allo Stato e ai suoi organi, in ragione dell'eguaglianza dei diritti dei cittadini e della rinnovata urgenza di dare attuazione ai «compiti ecologici assunti dalla Repubblica»²², e dall'occasione possibile e riconosciuta che gli interventi regionali, pur recando fisiologiche asimmetrie nel dispositivo regolatorio generale e, anzi, in virtù di questa concreta differenziazione, possano garantire l'implementazione della tutela dell'ambiente, quantomeno nelle componenti indicate dalla lettera dell'art. 9 Cost.

Segnatamente, mediante il ricorso alla coniata categoria della «asimmetria ecologica» come chiave di lettura di una questione che involge “ontologicamente” la struttura della protezione dell'ambiente in un orizzonte politico ancora nebuloso, vagliati i formanti che ne definiscono la dinamica *governance* alla luce del novato «principio ambientalista» e dei suoi dirimenti effetti sull'ordinamento²³, si esamineranno quali siano i margini e le prospettive entro cui potrebbe realizzarsi il trasferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. senza pregiudicare né i diritti dei cittadini della «unica Patria» né l'effettività della tutela del «bene-ambiente».

2. La tutela ambientale dal pluralismo materiale al «monismo normativo».

Muovendo dalla pacifica constatazione per cui la categoria di ambiente non nasce all'interno del lessico tecnico delle scienze giuridiche, ma vi ha avuto accesso mediante e secondo un lungo percorso di “assorbimento” storicamente disomogeneo, la ricostruzione dello “statuto giuridico” della “materia-bene” della tutela ambientale - passo necessario per la risoluzione dell'enunciata questione - appare, anzitutto, un problema di qualificazione prim'ancora che tema di protezione.

Sul punto, la dottrina più tradizionale ha osservato come la trasformazione dell'ambiente in un “materiale” giuridicamente rappresentabile e governabile costituisca un «nodo nient'affatto semplice

²¹ A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 2025, p. 6.

²² Sulla direzionalità della transizione ecologica, avviata in Italia col Piano nazionale di ripresa e resilienza, A. PAPA, *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones nella prospettiva della ripresa e resilienza del Paese*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, il Mulino, Bologna, 2024.

²³ Suggestivamente, a proposito delle conseguenze del nuovo principio costituzionale, a mo' (forse) di iperbole, A. MORRONE, *Editoriale. Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, 4, p. 783 ss

da sciogliere»²⁴ alla luce della provenienza prettamente naturalistica dell'oggetto. Si tratta di un esito che ha reso inadeguati tanto l'assunzione scientifica della nozione - che lascerebbe il bene in uno stato di palese indeterminatezza epistemica e giuridica - quanto la sua riduzione ad argomento settoriale, suscettibile diversamente di disperderne la portata sistemica. Il compito ineludibile del diritto - e con esso della scienza del diritto pubblico - in materia ecologica si ritiene che consista nella "conversione" di una nozione empiricamente ampia e teoricamente proteiforme in una categoria costituzionale dotata di una consistenza, di funzione selettiva e, non da ultimo, di una capacità ordinante rispetto alle tecniche pubbliche di tutela. Ne discende che il rendimento logico-giuridico della nozione non riposa sulla descrittività, ma sull'idoneità a operare a parametro selettivo dell'azione pubblica²⁵.

Volendo ricostruirsi le origini, le linee assiologiche della tutela dell'ambiente appaiono dispiegarsi secondo un assetto variabile in cui alla primigenia «matrice paesaggistica», quella storicamente più risalente che riconduce la protezione alla conservazione delle bellezze naturali e, soprattutto, dei «luoghi identitari»²⁶, è stata affiancata la «matrice sanitario-antropocentrica» che ri-assume le componenti ambientali - come l'aria o il suolo, cioè le condizioni dell'abitare umano - in guisa di elementi determinativi della salute e qualità della vita dell'individuo e della collettività²⁷. In tempi più recenti, nella stratificazione teleologica delle dimensioni della tutela hanno trovato innesto, altresì, la «matrice ecologico-sistemica» che impone lo spostamento del baricentro della protezione dalle singole componenti agli equilibri e alle interazioni dei «sistemi naturali»²⁸ e la «matrice economico-correttiva», la quale, in diverso, ma convergente significato, chiede la collocazione dell'ambiente a "limite" e come "criterio di conformazione" dell'attività produttiva umana²⁹. La coesistenza delle prefate matrici rende *ictu oculi* chiara la ragione per la quale la tutela del bene-ambiente, giammai, può esaurire la propria complessità ontologica nell'estensione (della salvaguardia) del paesaggio o nella proiezione della (tutela della) salute o nel limite esterno all'economia, dovendo configurarsi quale (oggetto di) funzione costituzionale di sintesi fra beni umani e naturali, governo del rischio e responsabilità pubbliche.

²⁴ M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio d'Arena*, III, Giuffrè, Milano, 2015, p. 1929, la quale evidenzia che «con tutta probabilità non v'è in tutta la letteratura giuridica nozione più complessa e controversa di quella di "ambiente" in quanto il termine non appartiene all'universo dei "concetti tecnici" del diritto, ma a quello dei concetti che il diritto è chiamato a recepire e integrare».

²⁵ Sull'attitudine della nozione a prestarsi quale ambito di studio e di applicazione anche nelle scienze umane e non solo in quelle "dure", B. BRUN, P. LEMONNIER, *Ambiente*, in *Enciclopedia Einaudi*, I, Torino, 1977, p. 393 ss.

²⁶ Non appare casuale che la dimensione politica dell'ambiente come spazio naturale "con-diviso" fosse, già in parte, riconosciuta nell'esperienza del diritto romano al cui interno era operata una distinzione tra le *res in commercio* e le *res communes omnium*, non soggette a possibili trasferimenti ai privati, rientrando in quest'ultima categoria di beni, le acque correnti oppure le rive dei fiumi. Questo regime giuridico fondato sul riconoscimento che taluni beni fossero strutturalmente sottratti all'appropriazione individuale, visto l'uso per l'intera collettività, ha, nei fatti, dato origine alla moderna sistemazione del diritto civile per le attività antropiche potenzialmente distruttive, come rilevato, *ex multis*, da L. THOMMEN, *An Environmental History Of Ancient Greece And Rome*, C.U.P., Cambridge, 2012, p. 26.

²⁷ Su questa impostazione ideologica "economicista" che ha, agli inizi del 1900, costituito la "*occasio legis*" per la nascita dei moderni sistemi di tutela normativa del lavoratore, a partire dall'idea dell'esistenza di un diritto al lavoro in un ambiente salubre, *amplius*, R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 53 ss.

²⁸ Sul punto, M.G. TURNER, *Landscape ecology in theory and practice: pattern and process*, Springer-Verlag, 2001.

²⁹ *Amplius*, F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. dir. amb.*, 2020, 1, p. 69 ss.

A partire dalla “visione ecologica” rinviene la sua origine ideologica e fattuale la più recente teorizzazione del “sistema” della tutela ambientale come elemento costitutivo e ragion d’essere - insieme a principi più risalenti quanto a riconoscimento - del “dispiegarsi storico” degli ordini giuridico-sociali. Questi ultimi non possono non orientare le proprie attività secondo il confronto con la realtà della finitezza - oltreché del deterioramento - delle risorse “naturali-ambientali” nel loro immanente dinamismo³⁰, secondo la suggestiva immagine plastica del «costituzionalismo ambientale»³¹. Come noto, è grazie al robusto apporto del diritto internazionale che s’è avuta la trasformazione della tutela ambientale da circoscritto e occasionale oggetto di protezione al ben più ampio orizzonte ecologico che impone la stessa non in termini di “presidio proprietario” di risorse localizzate, ma come «governo di inter-dipendenze» che, per loro natura, oltrepassano - in ciò rinvenendosi gli snodi critici - la territorialità amministrativa del singolo Stato³².

In questa prospettiva, non a caso, si predica, entro il dialogo dottrinario, l’ambiente come un «bene pubblico globale»³³, una risorsa la cui tutela esige la cooperazione oltre i confini statali³⁴, in quanto sistema organizzato di elementi naturali, processi antropici e fattori anche immateriali, il cui equilibrio garantisce, senza possibilità di stabilire confini territoriali, le condizioni di vita delle comunità politiche attuali e future. Una nozione “dinamica” si ritiene che possa meglio ri-condurre in una unità funzionale la pluralità delle matrici, così superando la tradizionale frattura tra “natura” e “cultura” e

³⁰ In questi termini, G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., p. 171, la quale osserva che «le esigenze ambientali e di sviluppo economico-sociale si integrano in un’unica finalità costituzionale [...] la tutela del bene-ambiente è volta anche a soddisfare bisogni sociali, in quanto dovrebbe comportare una più giusta distribuzione delle risorse e un modello di sviluppo più sostenibile ed equo. Da questo punto di vista, si ritiene che il principio ambientalista in una prospettiva intergenerazionale costituisca un elemento fondante la “forma di Stato” insieme, e congiuntamente, al principio personalista e a quello pluralista. Forma di Stato la quale, proprio per questa ragione, subisce un’evoluzione configurandosi in quello che può definirsi come un “Eco-Welfare State”, dato che lo Stato è chiamato, appunto, a perseguire finalità sociali integrandole con le esigenze di una maggiore tutela ambientale».

³¹ L’emblematica nozione è di D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, E.S.I., Napoli, 2023, *passim* che, evidenziando la diffusione dell’ecologia come elemento connaturale nelle attuali esperienze costituzionali, nell’analisi comparativa del formante normativo e giurisprudenziale rinviene tre categorie evolutive derivanti dall’unica “matrice ecologica”. Nel primo schema rientrano le «costituzioni ambientali in senso proprio» cioè costituzioni che prevedono in sé quale elemento istitutivo la tutela ambientale, come nel caso di alcune esperienze sudamericane. Nel secondo modello di sviluppo ecologico rientrano le «costituzioni revisionate», cioè dei sistemi in cui la tutela ambientale ha ricevuto riconoscimento a seguito dell’evoluzione storica mediante processi di riforma, rientrando in tale modello, a titolo esemplificativo, le esperienze italiana e francese. Infine, rinviene uno spazio - ormai residuale - il modello delle «costituzioni silenziose» cioè dei sistemi normativo-costituzionali in cui è assente qualsiasi riferimento alla tutela ambientale, sovente surrogando questo vuoto concettuale la giurisprudenza, potendo farvi rientrare in tale categoria, la esperienza della Repubblica antecedente alla riforma del 2022.

³² Non a caso, i principi che regolano la materia - a titolo esemplificativo, prevenzione, precauzione, cooperazione, sviluppo sostenibile - condividono nella diversa consistenza giuridica la medesima struttura anticipatoria, idonea ad organizzare il rischio, distribuire responsabilità e imporre obblighi procedurali prim’ancora della sanzione del danno verificato. Per la ricostruzione complessiva del consolidamento dei principi del diritto internazionale dell’ambiente, a titolo meramente rappresentativo, P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, C.U.P., Cambridge, 2003; P.W. BIRNIE, A.E. BOYLE, *International Law and the Environment*, O.U.P., Oxford, 2002.

³³ Sulla definizione in esame, F. BASSANINI, *I beni pubblici globali, tra nazionalismo/protezionismo e rilancio della cooperazione internazionale. Alcune riflessioni sul ruolo dell’Europa*, in *Astrid Rassegna*, 2024, 12, p. 3.

³⁴ M. LIMON, *The Politics of Human Rights, the Environment, and Climate Change at the Human Rights Council*, in J. KNOX, R. PEJAN (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, C.U.P., Cambridge, 2018, p. 356.

aprendo, ad esempio, alla giustiziabilità dell'evidente rischio climatico come lesione, prettamente, di un «bene sistemico»³⁵. Da questa assunzione discendono talune implicazioni dogmatiche rilevanti. Invero, la tutela ambientale assume, in senso generale e a prescindere dalle singole esperienze statuali, la forma di principio trasversale e fondamentale capace di prevalere sugli interessi antagonisti laddove e nella misura in cui il bilanciamento con essi si fonda su parametri di necessità e proporzionalità, onde evitare le pur possibili derive di «tirannia ecologica», imponendosi, nella figura di criterio di non-regressione del livello di protezione necessario, come un ben più esteso «dovere» di tutte le componenti degli ordini costituzionali e, quindi, irriducibile a puro diritto dell'individuo³⁶.

In questa prospettiva, l'ambiente si manifesta, in direzione più coerente con la caratteristica dell'empirica complessità di definizione e perimetrazione, come un «bene relazionale» il quale giammai può spazialmente o temporalmente racchiudersi secondo coordinate nette. La sua tutela esige un elevato grado di cooperazione, informazione e capacità d'intervento preventivo, come peraltro prefigurato nella chiara dimensione intergenerazionale che la riforma del 2022 ha collocato fra i principi fondamentali. Sulla scorta di questo assunto, a proposito della cognizione general-teorica della questione in esame e per il caso prettamente italiano, il rapporto fra il bene-ambiente e le posizioni soggettive collegate alla persona non può che essere ricostruito secondo un criterio di integralità in quanto la «eco-logizzazione» dei diritti umani ha certamente mostrato il nesso congenito fra salute, dignità, partecipazione e protezione delle condizioni ecologiche della convivenza. Tale nesso contribuisce a sottrarre la materia alla sfera della discrezionalità politica, senza che il ricostruito nesso possa legittimare l'assorbimento integrale del bene in parola nella mera pretesa individuale a un ambiente salubre. La struttura sistemica della protezione ambientale eccede, infatti, *ex se* il rapporto immediato fra il singolo e la lesione, investendo ecosistemi, specie, risorse, generazioni future e doveri pubblici di conservazione³⁷.

Il richiamato e ineliminabile «pluralismo immanente» della nozione in esame ha rinvenuto, come noto, una specifica categorizzazione nella classica scomposizione dell'ambiente in tutela del paesaggio, protezione ecologica e governo-salvaguardia del territorio³⁸. La tripartizione, ad avviso di chi

³⁵ In tal senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *L'ambiente e i suoi confini*, in ID., L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 32.

³⁶ In una analoga direzione di significato, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 36, secondo cui «se il valore «ambiente» non può essere definibile in astratto, occorre comunque riconoscere che soltanto grazie agli apprezzamenti e alle scelte discrezionali del legislatore possono essere definiti in concreto i contenuti della relazione uomo-cosmo, ovverosia del tipo di «equilibrio ecologico» che si vuole andare a salvaguardare o perseguire in futuro». In senso affine sulla indicazione di tutela ambientale a partire dalla revisione del 2022, R. DELLI PRISCOLI, *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all'ambiente e alla salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica*, in *Riv. della Regolazione dei mercati*, 2022, 2, p. 689 ss.

³⁷ In tal senso, a titolo esemplificativo, F.Z. KSENTINI, *Review of Further Developments in Fields with Which the Sub-Commission Has Been Concerned*, afferma che «environmental damage has direct effects on the enjoyment of a series of human rights, such as the right to life, to health, to a satisfactory standard of living, to sufficient food, to adequate housing, to education, to work, to culture, to non-discrimination, to dignity and the harmonious development of one's personality, to security of person and family, to development, to peace».

³⁸ La tripartizione richiamata, come ben noto, contrassegna la elaborazione teoretica di M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss., che riarticola la nozione giuridica di ambiente in tre significati, riconducendo al primo «le bellezze naturali, i centri storici [...], i parchi naturali, le foreste», al secondo «la prevenzione e repressione di attività che portino a degradazione del suolo, inquinamento dell'aria e delle acque [...]; agli aspetti insomma che si sogliono sintetizzare nella tutela ecologica» e al terzo «la problematica dell'assetto del territorio, come individuazione delle vocazioni, scelta delle località per

scrive, non sembra da assumersi come un catalogo definitivo delle accezioni ambientali, né quale prova della irriducibilità della categoria a un oggetto giuridico unitario, ma come indice della sua formazione storica di discipline differenti quanto al “campo materiale-giuridico”, ma progressivamente convergenti all’interno di una funzione che, quanto alle finalità proprie, è volta a tutelare il medesimo interesse pubblico che soggiace alla conservazione delle bellezze naturali, alla pianificazione territoriale o alla prevenzione dell’inquinamento.

In tal senso, il postulato «monismo normativo» dell’ambiente, nella sua forma attuale che, come in precedenza posto in luce, si fonda sul generale dovere di solidarietà di preservare, nelle proprie variegate articolazioni, il «sistema relazionale ambiente-società-uomo»³⁹ non impone un’insopportabile cancellazione della pluralità delle summenzionate matrici teleologiche e delle discipline normative che vi sono informate, ma funge da criterio ordinatorio delle stesse secondo un canone sistemico che converte la pluralità descrittiva e coercitiva in una unità giuridicamente governabile nella misura in cui le singole norme e gli attori politici concorrono al medesimo fine costituzionale di tutela, giammai nella giustapposizione delle loro origini disciplinari⁴⁰.

Una nozione troppo estesa di ambiente, invero, rischierebbe di sostanzarsi in una formula onnivora, idonea a giustificare ogni intervento pubblico e incapace di offrire i criteri operativi di delimitazione, mentre una nozione troppo ristretta conserverebbe sì una reale precisione, ma solo al prezzo di dissolvere l’ambiente nelle sue proprie componenti particolari⁴¹. Occorre, allora, ribadire che il diritto oggettivo né può né deve pretendere di definire l’ambiente in un “naturalisticamente” modo di essere in sé esaustivo, ma deve poter ri-costruire una definizione “funzionale” alla tutela, capace di rendere evidente per cui ragione paesaggio, salute e territorio - elementi tipici delle strutture di tutela ambientale - la tutela dei fattori biotici e a-biotici - gli oggetti tipici della tutela biologica e della più generica tutela naturalistica - e la tutela dei diritti “soggettivi” al vivere in un ambiente “umanamente” salubre siano materiali necessari, ma non esaustivi della integralità della tutela ecologica. Dalla empirica difficoltà e dalla necessità di ricercare e mantenere l’unità della tutela discende la definizione adottata nel presente lavoro secondo la quale l’ambiente emerge all’interprete e rileva a immagine di «bene sistemico unitario», materialmente composto da matrici e relazioni ecologiche, la cui tutela assicura e si fonda non sulla salvaguardia di fattori ambientali in sé considerati, ma nella “continuità degli equilibri

le installazioni, individuazione dei bacini [...] precettistica degli insediamenti».

³⁹ In questi termini, D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale*, cit., 37.

⁴⁰ In merito alla questione definitoria è stato osservato, in direzione non pienamente condivisibile, come l’ambiente «non rappresenti, per il diritto, un oggetto di tutela, rimanendo una nozione “metagiuridica”», la cui qualificazione “giuridica” risulta essere ricavabile non dalla definizione naturalistica bensì dalla particolare funzione protettiva che l’ordinamento le riconosce. In tal senso, A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 32, che conserva alla tutela ambientale la categoria di sintesi delle discipline settoriali, ponendo la condizione della sua costruzione nella funzione protettiva. In direzione complementare, è d’uopo rimarcare come l’A. articoli il nesso fra risorse naturali e persona rilevando che esse «sono in relazione così continua e intima con la sopravvivenza e il benessere umano (ossia con i valori essenziali della personalità) che non è immaginabile sul piano logico una loro difesa episodica», sicché essi sono «un mezzo indiretto per la tutela della persona umana».

⁴¹ Sull’aporia definitoria convergono S. MANGIAMELI, *La «materia ambiente» e le competenze legislative regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 3, p. 539, il quale evidenzia che «il paesaggio e la salute, pur essendo componenti necessarie della tutela ambientale, non ne esauriscono il contenuto giuridico, esigendo una categoria di sintesi che ne preservi la consistenza sistemica» e P. MADDALENA, *Ambiente, bene comune*, in T. MONTANARI (a cura di), *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino, 2013, p. 126, il quale, dal versante della materialità del bene, osserva che «stabilire cosa sia l’ambiente non è stato impresa facile per il diritto».

naturali” e nella trasmissione (anche intergenerazionale) delle condizioni materiali della convivenza umana nello spazio.

La qualificazione dell’ambiente come bene sistemico consente di evitare due semplificazioni opposte. Anzitutto, esso non può essere trattato come una mera somma di *res* dal momento che clima, biodiversità, paesaggio e territorio acquistano rilievo giuridico non solo e non tanto nella loro separata consistenza, ma nel complesso delle relazioni che li rendono idonei a sostenere la vita umana sul piano sia individuale che sociale. Di converso, l’unità non deve né può essere ridotta a formula metagiuridica o esser intesa a titolo di astrazione giuridica, separata dalla materialità delle componenti ecologiche e dagli apparati tecnici che ne misurano lo stato⁴², ma deve essere identificata nel “nucleo essenziale” di una tutela che, per una ontologia complessa che il diritto riconosce e non può negare, “pre-suppone” l’esistenza di variabili ambientali che di volta in volta, anche in forme non sempre note, vengono a conoscenza dell’operatore.

A parere di chi scrive, l’ambiente, analizzato con le categorie tipiche del “giuridico”, mostra una unità sistemica rispetto alla quale il diritto non può che riferire al medesimo bene la pluralità di attività pubbliche conoscitive, preventive, regolatorie e ripristinatorie che rendono possibile la sua protezione. Tale protezione si realizza organizzando - senza attenuare la materialità del bene - e assumendo lo stesso entro una funzione costituzionale di tutela che impedisce alla complessità ecologica di tradursi in frammentazione normativa e che non può tollerare frazionamenti amministrativi idonei a disgregarne la struttura sistemica. La dimensione tecnico-conoscitiva della protezione conferma la necessità di tale impostazione e ne accentua la *vis applicativa*⁴³.

L’ambiente non si esaurisce, difatti, in valore evocativo o clausola assiologica, dispiegandosi invece come realtà conoscibile, misurabile e suscettibile di controllo, rispetto alla quale la conservazione dei nessi sistematici tra la natura, la società e la persona implica il mantenimento dei caratteri essenziali degli stessi secondo il modello di un «sistema complesso adattativo»⁴⁴. Ciò restituisce la ragione per la quale una eventuale differenziazione, si ritiene, non possa mai operare o avvenire per “blocchi materiali” astrattamente indicati. La “sistemicità” del bene impone, di converso, la necessità di specifiche tecniche di tutela giustappunto “relazionali”, le quali, come si riferirà *infra*, § 6, sono riconducibili ai parametri-limiti della “compossibilità sistemica” e della “irreversibilità degli effetti e stabilità del rendimento”⁴⁵.

⁴² Sulla configurazione dell’ambiente come «bene sistemico unitario», irriducibile a mera somma di componenti, B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell’ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Olschki, Firenze, 1999, p. 175 ss., che registra come «la tutela costituzionale dell’ambiente esiga il superamento sia della concezione naturalistica, idonea a lasciare il bene in un’indeterminatezza non governabile, sia della concezione meramente settoriale, suscettibile di dissolverne la portata sistemica». In prospettiva complementare, A. CARIOLA, *I principi costituzionali in materia ambientale*, in *Quaderni regionali*, 2010, 1, p. 87, secondo il quale «la qualificazione sistemica del bene-ambiente non risulta essere una operazione descrittiva, bensì una “costruzione” costituzionale orientata alla *ratio* protettiva».

⁴³ In termini simili, P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 2, p. 363 ss., il quale osserva che «la tutela dell’ambiente ha per oggetto materiale di protezione la conservazione della biosfera, ossia il mantenimento di tutte quelle caratteristiche fisiche, chimiche, biologiche tipiche delle matrici terra, aria e acqua, tali da costituire le condizioni indispensabili per l’esistenza della vita».

⁴⁴ In questi termini, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela*, Giappichelli, Torino, 2007.

⁴⁵ Ai due parametri-limiti indicati nel testo, che presidiano, rispettivamente, la struttura sistemica del bene e il rendimento della funzione, si affiancherà un terzo principio, quello della “inappropriabilità democratica”, operante sul distinto piano procedurale-rappresentativo, e dal concorso dei tre principi risulterà il regime costituzionale della «asimmetria ecologica».

Il passaggio dal pluralismo delle matrici al monismo normativo deve elidere ogni forma di «monismo istituzionale»⁴⁶. Non vale, a giudizio di chi scrive, l'equazione secondo la quale, essendo, come riferito, l'ambiente un bene "giuridicamente" unitario, una sola Autorità possa e debba amministrarlo per ciascuna articolazione. Deve, parimenti, escludersi che l'evidente complessità delle funzioni ambientali possa ri-condurre a una catena decisionale esclusiva e indifferenziata: infatti, la "*reductio ad unitatem*" significa, diversamente, che la contingente pluralità dei soggetti, delle competenze, dei procedimenti e degli strumenti deve restare ordinata alla medesima finalità costituzionale di protezione, così da impedire che la distribuzione delle attribuzioni si converta in una disponibilità territoriale del livello di tutela, rompendo il legame relazionale con l'assetto costituito dei beni e valori di un dato ordinamento. Detto altrimenti, l'unità normativa dell'ambiente impone di separare l'unità dell'oggetto protetto dalla possibile articolazione funzionale delle tecniche del suo governo, dal momento che la prima è data come la condizione indisponibile della tutela, mentre la seconda può sì essere plurale, ma solo se e nella misura in cui non compromette la coerenza assiologica e sistemica della protezione⁴⁷.

La definizione qui proposta riveste una funzione ricostruttiva, ma deve essere verificata nella sua progressiva stabilizzazione giurisprudenziale. Il bene-ambiente ha vissuto, infatti, soprattutto attraverso l'opera della Corte costituzionale che ne costituisce a tutti gli effetti uno dei principali formanti, la lenta progressione che emerge, come a breve si porrà in luce, nelle pronunce del Giudice delle leggi, dalla nozione "metagiuridica" di ambiente alla unitarietà e relazionalità della tutela ecologica, variamente definita valore costituzionalmente protetto, criterio trasversale di protezione e limite al riparto delle competenze tra i soggetti pubblici.

3. Il valore polimorfo della protezione ecologica nella giurisprudenza costituzionale

Come anticipato, la giurisprudenza costituzionale nella materia ambientale non si lascia ricostruire quale catalogo di definizioni successive, bensì come una "sequenza dialettica" nella quale ciascun arresto scioglie un'aporia aperta dal precedente, sicché l'unità della tutela non è stata enunciata in via statica e definitoria, ma costruita per "sedimentazione argomentativa" mediante un movimento in cui ogni qualificazione del bene ha generato una tensione che la pronuncia successiva è stata chiamata a comporre. Ricostruire tale percorso - già ampiamente segnato dalla dottrina⁴⁸ - significa, perciò, non già giustapporre massime, ma rendere evidente la logica evolutiva che ha convertito una nozione metagiuridica in categoria positiva.

In via preliminare, occorre muovere da un dato genetico, cioè dalla circostanza che prima della riforma del Titolo V operata nel 2001, la Costituzione della Repubblica non recava alcun riferimento testuale autonomo all'ambiente, inscrivendosi la sua protezione dentro le predette maglie aperte di

⁴⁶ In termini non dissimili, G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 638 ss., la quale segnala il rischio che la moltiplicazione delle articolazioni territoriali possa convertirsi in un «frazionamento delle future politiche», dovendo ulteriormente rilevarsi, come ad esempio, osservato da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, 2020, p. 121, come taluni interessi pubblici, in ragione del loro radicamento costituzionale, alla luce del principio di sussidiarietà non siano mai integralmente dimettibili dallo Stato, *ratio* che, applicata al bene ambientale, esclude in radice la sua piena disponibilità ad attribuzioni differenziate.

⁴⁷ La vera morfologia del bene si colloca fra questi due estremi, unità del bene, pluralità delle funzioni, necessità di standard comuni e possibile modulazione degli strumenti attuativi. Quanto precede consente di fissare il presupposto teorico della successiva indagine, per cui l'ambiente non costituisce una "materia" qualsiasi, ma bene sistemico la cui unità deve essere giuridicamente preservata, pur senza convertirsi in automatica concentrazione istituzionale.

⁴⁸ Sul punto, *ex plurimis*, M. MICETTI, *La tutela dell'ambiente*, cit., p. 1940.

disposizioni costituzionali concepite per offrire tutela a specifiche finalità. È in questo vuoto che la Corte costituzionale ha operato quale formante costruttivo della protezione, traducendo in categoria operativa ciò che il testo non nominava espressamente.

Il primo arresto fondativo che ha riconosciuto una certa autonomia giuridica alla protezione ecologica è la storica sentenza n. 641 del 1987 in cui, riconoscendo l'ambiente quale «bene immateriale unitario» e qualificandolo «valore primario ed assoluto», il Giudice delle leggi ha inscritto nel lessico costituzionale il principio per cui la tutela *de qua* non lascia ridursi né alla protezione paesaggistica, né alla difesa della salute, configurandosi, invece, come una funzione autonoma che il legislatore «vuole conservare alla collettività»⁴⁹. La pronuncia esibisce una densità eccedente la funzione descrittiva per due ragioni, anticipando la qualificazione unitaria del bene in assenza di una base testuale e ne svincola la tutela dalla logica dei beni patrimoniali, collocandola fra quegli interessi collettivi che precedono la «disponibilità» privata sennonché, proprio in questa qualificazione si annida la prima aporia. La formula del «bene immateriale» rischia, difatti, di sospendere il bene in una sorta di «idealità» separata dalla materialità delle sue componenti, esponendolo all'obiezione di una protezione meramente assiologica⁵⁰.

Il passaggio alla riforma del Titolo V, operata dalla legge cost. n. 3/2001, ha introdotto una chiara innovazione strutturale con l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. L'enunciato, lungi dal risolvere i nodi accumulati, ne ha comunque aperti di nuovi, a partire dal rapporto fra l'attribuzione esclusiva statale e le competenze concorrenti regionali nelle materie ambientalmente sensibili, ruotando la questione attorno al significato giuridico del termine «tutela» che alimentava la distinzione fra materia in senso oggettivo e funzione costituzionale di protezione⁵¹. Il rischio immanente era - ed è - che la testualizzazione convertisse l'ambiente in materia in senso tecnico, irrigidendone il riparto secondo confini netti incompatibili con la natura sistemica del bene che pure era stata variamente postulata dalla dottrina.

Proprio per scongiurare tale esito, la sentenza n. 407 del 2002, secondo arresto da ritenersi fondativo, qualifica l'ambiente «*valore costituzionalmente protetto*» e ne fa la matrice della categoria delle «*materie trasversali*», nel senso che la tutela in esame non è da considerarsi una sfera «rigorosamente

⁴⁹ Sulla (discussa) portata fondativa della pronuncia, *amplius*, M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente*, cit., p. 1940.

⁵⁰ La dottrina ha colto come la categoria utilizzata dalla Corte non rispondesse a una pretesa spiritualistica, ma alla ben diversa esigenza di impedire che la pluralità delle componenti ambientali si dissolvesse in una serie di oggetti separati, ciascuno affidato a discipline autonome e non comunicanti. L'immaterialità, in altri termini, era tecnica di unificazione, non ontologia. La qualificazione dell'ambiente come «bene immateriale unitario» è stata oggetto di un duplice ordine di letture. Un primo filone - come attentamente ricostruito, ad esempio, da P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *federalismi.it*, 2020, 20, p. 129 ss. - ha evidenziato che la formula non assume la fisionomia di entità ideale separata dalle sue componenti materiali, ma quella di tecnica costituzionale destinata a impedire la dissoluzione del bene in oggetti separati e non comunicanti. Un secondo filone, in una chiave certamente più critica, ha sottolineato che la categoria del «bene immateriale», legato alla dimensione soggettiva della persona, rischiava di aprire un'aporia rispetto alla materialità delle componenti ecologiche, colmatasi solo attraverso la «ri-materializzazione» del bene a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 117 Cost., per come rinnovato dalla riforma del 2001.

⁵¹ Sull'apertura di una nuova «stagione dei conflitti di attribuzione», F.G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, cit., pp. 3-4, che ricostruisce i nodi interpretativi aperti dalla riforma del 2001 in materia ambientale, segnalando in particolare la difficile convivenza fra l'attribuzione esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. e le competenze concorrenti regionali, convivenza che, ad avviso dell'A., esige il ricorso a più sofisticati strumenti di articolazione, non riducibili alla mera contrapposizione fra materie statali e regionali.

circoscritta e delimitata», ma un «valore» che, pur spettando allo Stato «*le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*», si intreccia «*inestricabilmente con altri interessi e competenze*»⁵². La Consulta rinuncia alla logica della materia esclusiva separata e colloca l'ambiente su un piano funzionale, nel quale lo Stato fissa standard minimi unitari e le Regioni possono intervenire in materie connesse purché non comprimano il livello di tutela. La dottrina ha colto in questa categoria una innovazione paradigmatica, capace di reggere la complessità del bene meglio della rigidità della materia in senso classico⁵³. Sul versante operativo, la trasversalità articola la tutela come funzione plurale in cui la competenza statale opera a parametro di soglia e quella regionale a modulazione consentita, ma al di sotto della soglia statale «*a quest'ultimo non residua alcuna altra possibilità di introdurre deroghe*»⁵⁴, di modo che la trasversalità non legittima alcun intervento *in peius*, operando, invece, quale tecnica costituzionale che impedisce la regressione territoriale della protezione. La logica del riparto risulta «asimmetricamente conformata» in quanto, se lo Stato fissa la soglia, le Regioni possono solo innalzarla, mai abbassarla.

Il 2007 segna l'arresto che compone l'aporia aperta nel 1987, allorché, con le sentenze nn. 367 e 378, la Corte precisa la propria ricostruzione dell'ambiente quale «*bene immateriale*», qualificandolo «*bene della vita, materiale e complesso*», ribadendo la natura del «*bene giuridico ambiente in senso unitario*»⁵⁵. La «rimaterializzazione» non costituisce un mero *revirement*, ma precisazione tecnica per la quale il bene non perde l'unità di rilievo costituzionale, ma acquista la consistenza materiale delle proprie componenti - aria, acqua, suolo, biodiversità - restando irriducibile alla loro mera somma. È, detto altrimenti, il riconoscimento della struttura sistemica del bene, che tiene insieme unità del valore e materialità delle componenti senza dissolvere l'una nell'altra, onde la tensione del 1987 fra idealità e materia trova qui la sua sintesi.

All'unità del bene e alla sua primarietà si correla, peraltro, un rischio speculare ossia che il valore, riconosciuto «primario», pretenda prevalenza incondizionata sugli interessi antagonisti. La sentenza n. 85 del 2013, pronunciata nel «caso *Ilva*», fissa il paradigma che neutralizza tale deriva nella parte in cui precisa che «*il punto di equilibrio*» fra gli interessi costituzionali che, in senso obiettivo, paiono confliggenti, va ricercato secondo «*proporzionalità e ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale*» ché nessun diritto fondamentale può imporsi come «*“tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette*»⁵⁶. Il bilancia-

⁵² M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di «tutela dell'ambiente»*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 407, ricostruendo Corte cost., sent. n. 407/2002, osserva che la Consulta «non ha qualificato l'ambiente come una materia in senso tecnico, ma come valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, idonea a interessare anche altre competenze». Sulla portata paradigmatica della pronuncia, F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto: una nota a margine della sent. n. 407/2002*, in *Foro it.*, 2003, I, p. 688.

⁵³ La categoria della «materia trasversale» - la vera innovazione paradigmatica capace di reggere la complessità del bene ambientale - è stata acutamente ricostruita da F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 121 ss., il quale, sostiene che essa «opera, in concreto, come un parametro di soglia uniforme dell'attività regolatoria, idoneo a garantire il livello unitario della tutela anche in ambiti formalmente attribuiti alla competenza regionale».

⁵⁴ M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 407-409, rileva che «con le decisioni del 2003 (n. 226 e n. 227) emerge più chiaramente l'idea che lo Stato fissi un nucleo minimo di tutela ambientale, oltre il quale alle Regioni è consentito intervenire in *melius*, mentre al di sotto della soglia statale non resta alcuna possibilità di introdurre deroghe».

⁵⁵ Corte cost., sentt. nn. 367 del 7 novembre 2007 e 378 del 14 novembre 2007.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 85 del 9 maggio 2013. Sul paradigma del bilanciamento non gerarchico, *amplius*, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992,

mento non gerarchico diviene tecnica costituzionalmente obbligata, per la quale la primarietà di un valore - ambientale, sanitario o lavoristico - non si converte in prevalenza tirannica, un principio operativo, quest'ultimo, destinato a riverberarsi sulla lettura dell'art. 9 novellato del 2022 e sulla sua prima applicazione giurisprudenziale.

Due pronunce segnano lo sviluppo di questo filone giurisprudenziale. Con la sentenza n. 179 del 2019, la Corte iscrive la tutela del suolo in un *«processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda»* in cui si consolida la consapevolezza del suolo quale *«risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»*⁵⁷. La proposizione riveste rilievo dirimente per l'economia della presente riflessione in quanto proprio la richiamata dimensione intergenerazionale della tutela - principale portato della novella del 2022 - era già categoria del diritto vivente, con la conseguenza che la riforma costituzionale, su tale versante, opera meno quale innovazione *ex nihilo* che quale consacrazione testuale di un *acquis* pretorio. In analoga prospettiva, la sentenza n. 71 del 2020 estende la cura del paesaggio *«all'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio»*, segnando il passaggio da una tutela meramente conservativa alla valorizzazione attiva degli equilibri ecologici⁵⁸.

Parallelamente, un nutrito filone consolida la riconduzione delle funzioni ambientali alla competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. s), nel cui alveo la gestione dei rifiuti - terreno paradigmatico - è ascritta *«alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"»*, nella quale spetta allo Stato definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative, anche allocandole presso enti diversi dai Comuni *«tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo»*⁵⁹. La linea fissa nel diritto vivente la regola per la quale l'allocatione delle funzioni ambientali risponde non a una titolarità territoriale presunta, ma al criterio dell'esercizio unitario quando l'interesse trascenda l'ambito regionale, e costituisce l'asse portante del primo limite di compostibilità sistemica. La stessa duplice formula testuale *«ambiente»/«ecosistema»* è così ricondotta a un regime unitario di tutela, prevenendo letture che ne facciano due materie autonomamente partizionabili.

p. 32 ss.; in chiave applicativa, D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge Ilva*, in *Giur. cost.*, n. 3/2013, p. 1498 ss.

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 179 del 23 maggio 2019, ove la tutela del suolo è iscritta in un *«processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»*.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 71 del 2020, secondo cui *«la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio»*, con conseguente passaggio *«da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati»*.

⁵⁹ P. BILANCIA, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti sup. sal.*, 2019, 2, p. 344, sottolinea che *«con la riforma del Titolo V del 2001 (...) si sono introdotti, all'articolo 117 Cost., da un lato il riferimento espresso alla tutela dell'ambiente come materia, e dall'altro la distinzione tra i concetti di tutela e valorizzazione. In questo assetto normativo spetta pertanto alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente ex articolo 117 comma 2 lettera s) Cost. (...). Spetta invece alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la valorizzazione dei "beni ambientali" ex articolo 117 comma 3 Cost., e pertanto nell'ambito di tale materia sarà il livello centrale a dettare i principi direttivi e uniformi dell'azione decentrata, che sarà per il resto libera di svolgersi»*.

La dottrina ha sintetizzato questo “doppio limite simmetrico” dell’intervento regionale, già consolidato nel diritto vivente pre-2022, nella formula per la quale il legislatore regionale «può intervenire *in melius* e mai *in peius*»⁶⁰, una immagine che traduce in norma la distinzione fra la soglia unitaria e la “differenziazione migliorativa”, valendo in guisa di criterio positivo della differenziazione ambientale costituzionalmente sostenibile. Nello stesso solco, il modello pre-2022 si reggeva su un equilibrio strutturale fra unità della tutela e differenziazione possibile, secondo lo schema della «leale collaborazione» e della cooperazione tecnica multilivello⁶¹, il cui effettivo invero - una soglia statale chiara e una capacità regionale di intervento migliorativo - resta, ancor oggi, oggetto di dibattito⁶².

Tale impianto non è stato rovesciato, ma confermato e proseguito anche dopo la riforma del 2022, come attesta la prima pronuncia che dei novellati artt. 9 e 41 ha fatto applicazione, vale a dire la sentenza n. 105 del 2024, sul c.d. «decreto Priolo». Nel vagliare un regime che, in nome della continuità di attività produttive «*di interesse strategico nazionale*», derogava *sine die* alla disciplina di tutela di salute e ambiente, la Corte ha dichiarato l’illegittimità dell’assenza di un termine massimo, trentasei mesi, di operatività delle «*misure di bilanciamento*». Ha statuito, in particolare, che una deroga alla normativa ordinaria di tutela è costituzionalmente sostenibile solo «*per il tempo strettamente necessario*» al risanamento⁶³. La pronuncia *de qua* conferma, e non capovolge, il paradigma storico delle “sentenze *Ilva*” sicché il bilanciamento non gerarchico resta la tecnica, ora rinsaldata dalla collocazione dell’ambiente fra i principi fondamentali. Ciò corrobora la tesi del rapporto di perfezionamento - e non di rottura - fra il diritto vivente e riforma del 2022.

Se la giurisprudenza, in sintesi, non ha applicato una nozione “preconfezionata” di ambiente, ma ne ha costruito progressivamente l’unità normativa, sino ad anticipare - con la dimensione intergenerazionale della sent. n. 179/2019 e con la conferma post-riforma della sent. n. 105/2024 - i contenuti che la revisione del 2022 avrebbe testualizzato, resta allora da verificare in qual senso la collocazione dell’ambiente fra i principi fondamentali della Carta abbia perfezionato tale paradigma, innestando la

⁶⁰ G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 632.

⁶¹ Sul «doppio volto» della trasversalità ambientale - tecnica di tutela e fattore di espansione della competenza statale - M. MICETTI, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., secondo cui la materia trasversale, pur consentendo alle Regioni un margine di intervento *in melius*, deve essere strettamente ancorata alla ratio di garanzia di un livello uniforme della tutela, pena la sua conversione in clausola illimitata di intervento statale. La logica della «leale collaborazione» istituzionale e della cooperazione tecnica multilivello quale schema di articolazione fra livelli pre-2022 è ricostruita da F. TRIMARCHI *Banfi, Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Dir. amm.*, n. 2/2004, p. 215 ss., per la quale «la leale collaborazione non opera quale tecnica residuale, bensì quale condizione strutturale dell’esercizio condiviso di funzioni costituzionalmente plurali».

⁶² In particolare, M. CALABRÒ, A.G. PIETROSANTI, *Ambiente ed ecosistema nel modello dell’autonomia differenziata*, cit., p. 183, ricostruiscono il diritto vivente anteriore alla revisione del 2022 in cinque pilastri operativi - unitarietà del bene, soglia statale, trasversalità, bilanciamento non gerarchico, non regressione - concludendo che la riforma del 2022 non rovescia il paradigma, ma lo perfeziona.

⁶³ Corte cost., sent., 7 maggio 13 giugno 2024, n. 105, sul d.l. 5 gennaio 2023, n. 2, conv. con modificazioni in l. 3 marzo 2023, n. 17), ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 104-bis, comma 1-bis.1, *delle norme di attuazione del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede un termine massimo di trentasei mesi di operatività delle «misure di bilanciamento»* che il Governo può adottare, in caso di sequestro di impianti di interesse strategico nazionale, a tutela degli interessi economici e occupazionali, giacché, soprattutto dopo la revisione degli artt. 9 e 41 Cost., una disciplina derogatoria rispetto alla normativa ordinaria di tutela della salute e dell’ambiente è costituzionalmente sostenibile solo per il tempo strettamente necessario al risanamento.

protezione ecologica nel nucleo assiologico dell'ordinamento e conferendo autonomia di sindacato alla dimensione intergenerazionale.

4. Il novato volto costituzionale della tutela ambientale.

Configurandosi come l'unico intervento di revisione ex art. 138 operante sul testo dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana, la modifica dell'art. 9 Cost. operata dalla legge cost. n. 1/2022 segna un mutamento dogmatico che eccede la mera addizione testuale. Conviene, preliminarmente, fissarne con precisione la posta in gioco, la quale risiede nella circostanza che l'inserimento, nel nuovo periodo, della tutela dell'«ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi» e del riferimento alle «future generazioni» non si esaurisce nella costituzionalizzazione formale di acquisizioni già consolidate nel diritto vivente, ma innesta elementi di novazione che riconfigurano il rapporto fra persona, ambiente e ordinamento⁶⁴. Due profili, in particolare, incidono direttamente sull'oggetto del presente lavoro: la dimensione intergenerazionale, che introduce un parametro temporale autonomo di sindacato, e la riconduzione del bene a unità ecosistemica, che ne presidia la struttura contro il frazionamento amministrativo. Converrà tenerli distinti sin d'ora. Il primo fonda il principio di inappropriabilità democratica (*infra*, § 6, lett. c), mentre il secondo fonda il primo limite di compostibilità sistemica. È stato rilevato in dottrina che la novella, pur confermando approdi giurisprudenziali consolidati, ha introdotto elementi di rinnovata centralità del principio ambientalista nel sistema costituzionale. La struttura della revisione deve essere letta nelle sue tensioni sistemiche.

La collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali sancisce il superamento della concezione ancillare della tutela quale proiezione del paesaggio (art. 9) o della salute (art. 32 Cost.), conferendole la dignità di valore autonomo e cardine assiologico dell'ordinamento. La dimensione intergenerazionale eccede il perimetro classico del rapporto giuridico fra titolari attualmente rappresentati. Come efficacemente sottolineato, la Costituzione «deve essere presbite»⁶⁵. Il nuovo art. 9 converte in disposizione testuale una direzione temporale che la Carta del 1948 conteneva *in nuce* - e che la giurisprudenza aveva già anticipato (sent. n. 179/2019) - ma che la riforma esplicita a parametro autonomo di sindacato. La direzione non è, del resto, isolata nel panorama comparato, se è vero che già la Legge fondamentale tedesca, all'art. 20a introdotto nel 1994 vincola lo Stato a proteggere i fondamenti naturali della vita «*in quanto responsabile anche nei confronti delle generazioni future, [...] mediante la legislazione nell'ambito dell'ordinamento costituzionale e mediante il potere esecutivo e quello giurisdizionale conformemente alla legge e al diritto*», offrendo un modello nel quale la responsabilità intergenerazionale dello Stato è da tempo testo costituzionale.

Sul piano dei fondamenti antropologici, la dottrina più accorta ha evidenziato che «la riforma prefigura un ripensamento del rapporto tra individuo e ambiente e tra esseri umani presenti e futuri», ridefinendo, anzitutto, gli equilibri fra principio personalista e principio ambientalista⁶⁶. La proposizione rende evidente una chiave di rilievo sistemico. Emerge infatti che la novella non sostituisce il

⁶⁴ G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., p. 11 ss., ricostruisce gli effetti sistemici della riforma del 2022 sui principi fondamentali, distinguendo gli elementi di consolidamento del diritto vivente dagli elementi di novazione sostanziale. Sull'analisi puntuale dei due livelli di incidenza, formale-classificatoria e dogmatico-sistemica, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 285 ss., il quale ha colto, ancora ex ante, la specifica densità della costituzionalizzazione del principio ambientale rispetto alle pur consolidate acquisizioni del diritto vivente pre-riforma.

⁶⁵ G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 16.

⁶⁶ G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., p. 12 ss.

principio personalista con quello ambientalista, ma li integra strutturalmente, configurando l'*habitat* secondo la felice immagine della "condizione costituzionale" necessaria allo sviluppo della persona. Ne discende che la protezione ecologica non si lascia leggere quale interesse contrapposto alla persona, bensì quale presupposto materiale della propria dignità, precisazione non marginale, giacché preclude *in radice* tanto la regressione della tutela in nome dello sviluppo individuale, quanto la sua iperbole in chiave di «tirannia ecologica».

La revisione del 2022 non si esaurisce, in ogni caso, nella sola modifica dell'art. 9 Cost. La novella ha, difatti, investito anche l'art. 41, comma 2, Cost., innestando salute e ambiente fra i limiti all'iniziativa economica privata, e ha aggiunto un terzo comma che impone alla legge di indirizzare e coordinare l'attività economica anche «a *fini ambientali*». È stato osservato che, ben prima della novella, la giurisprudenza costituzionale aveva escluso che gli interessi ambientali «debbero essere sempre destinati a prevalere, in maniera assoluta, rispetto all'iniziativa economica», poiché ciò determinerebbe «una sorta di gerarchia dei valori costituzionali» e il «superamento della tecnica del bilanciamento»⁶⁷.

La matrice è riconoscibile in Corte cost., sent. n. 85/2013, che nel caso *Ilva* aveva statuito la necessità del bilanciamento non gerarchico, paradigma che il novato art. 9 non rovescia, ma perfeziona, innalzando l'onere argomentativo della scelta che sacrifichi la tutela ambientale, senza eliminare la struttura del contemperamento. Su tale rapporto fra conferma e innovazione, la dottrina ha proposto una duplice classificazione, distinguendo fra «riforma-bilancio» - volta a dare sanzione formale a trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute - e «riforma-programma», atta a fondare un'evoluzione in chiave prospettica dell'ordinamento⁶⁸. A giudizio di chi scrive, la novella partecipa di entrambe le dimensioni, ma asimmetricamente secondo il verso considerato, dal momento che sul lato ambientale essa è prevalentemente una «riforma-bilancio», costituzionalizzando un valore già consolidato dal diritto vivente, mentre sul versante intergenerazionale è riforma-programma, esplicitando una direzione temporale prima soltanto implicita. La distinzione non è meramente classificatoria, poiché essa misura il diverso onere motivazionale che grava sul legislatore ordinario, dal quale la collocazione del valore fra i principi esige «oneri motivazionali rafforzati [...] su temi connessi»⁶⁹.

La prima e già richiamata applicazione giurisprudenziale del novellato art. 9 offre un banco di verifica privilegiato, giacché, nella sentenza n. 105 del 2024 - qui considerata sotto il diverso profilo della sua portata intertemporale - la Corte non si è limitata a confermare il paradigma del bilanciamento non gerarchico di *Ilva*, ma ha utilizzato per due volte l'espressione «sostenibilità costituzionale», per qualificare la peculiare declinazione intertemporale che il giudizio di legittimità assume alla luce del riformulato art. 9. Il sindacato di ragionevolezza, in tale prospettiva, non si esaurisce in una verifica di conformità nel tempo presente, ma si proietta verso il futuro, tale che, secondo la formula dottrinale, sarebbe «l'adeguamento al futuro della norma a certificarne la conformità nel presente; non più l'inverso»⁷⁰.

⁶⁷ G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., pp. 137-139.

⁶⁸ La ripresa della distinzione fra «riforma-bilancio» e «riforma-programma», già adoperata dalla dottrina costituzionalistica sulla scorta dell'autorevole riflessione di Silvestri, si trova, ad esempio, in F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 28 febbraio 2022, § 3, secondo cui la prima dà veste e sanzione formale a trasformazioni costituzionali già intervenute, mentre la seconda mira a fondarne un'evoluzione in chiave prospettica.

⁶⁹ F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio»...*, cit., 14.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 105/2024, ha utilizzato per due volte l'espressione «sostenibilità costituzionale» per qualificare la peculiare declinazione *intertemporale* del giudizio di legittimità alla luce del riformulato art. 9 Cost., e

La Corte ha precisato che l'assenza di un termine finale dà vita «a un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario», affidato a previsioni «dai contorni del tutto generici», come tali inidonee a garantire che «a regime» l'attività si svolga senza pregiudizio per salute e ambiente. Lo schema di *Ilva* non risulta, così, superato, ma «meglio specificato» attraverso il riferimento alla necessaria temporaneità delle deroghe, conferma della tesi del perfezionamento, cui si aggiunge, sul piano intertemporale, una novità non meramente classificatoria. Non sfugge, peraltro, la lettura di segno opposto autorevolmente sostenuta in dottrina, secondo cui i richiami ai novellati artt. 9 e 41 «non svolgono alcuna reale funzione argomentativa» nell'economia della decisione, restando la *ratio decidendi* ancorata a categorie già disponibili nel diritto vivente⁷¹. La divaricazione fra le due letture - l'una che valorizza la «sostenibilità costituzionale» a parametro intertemporale autonomo, l'altra che la ridimensiona a *obiter* privo di efficacia decisoria - non è irriducibile, segnalando, piuttosto, lo stato nascente del nuovo parametro, la cui *vis* operativa è destinata a precisarsi nella prassi applicativa successiva. Ciò che, ai fini del presente lavoro, rileva non è la misura esatta dell'incidenza della novella sulla singola pronuncia, bensì la circostanza che la dimensione intergenerazionale - comunque la si valuti sul piano della *ratio decidendi* - sia ormai entrata nel lessico del sindacato costituzionale, fornendo il fondamento testuale del principio di inappropriabilità democratica.

La portata della riforma sul riparto fra Stato e Regioni deve essere letta con cautela. È stato attentamente rilevato, infatti, che la collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali «non consente di estromettere del tutto lo Stato dalla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi»⁷², sicché ogni ipotesi di asimmetria ambientale deve essere costruita preservando il presidio statale quale garante del nucleo essenziale della protezione⁷³.

rileva che l'assenza di un termine finale dà vita «a un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario», affidato a previsioni «dai contorni del tutto generici». Sulla proiezione futura del sindacato - «sarà l'adeguamento al futuro della norma a certificarne la conformità nel presente; non più l'inverso» - M. CARDUCCI, *Il duplice «mandato» ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE online* - Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale, 25 giugno 2024, p. 5; sul concetto di «sostenibilità costituzionale», Q. CAMERLENGO, *La sostenibilità costituzionale: profili teorici e scenari applicativi*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2023, p. 1 ss. Per la lettura complessiva della pronuncia quale insieme di «conferme» e «qualche (inattesa) novità», *amplius*, M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in *Diritti Comparati*, 25 luglio 2024.

⁷¹ Per la lettura di segno opposto, secondo cui i richiami ai novellati artt. 9 e 41 «non svolgono alcuna reale funzione argomentativa», restando la *ratio decidendi* ancorata a categorie già disponibili nel diritto vivente, R. BIN, *Il caso Priolo*, in *Consulta OnLine (giurcost.org)*, 2024. Ri-compone le due prospettive, in termini di «doppia chiave di lettura» della pronuncia - *ratio decidendi* ancorata al diritto vivente previgente, ma «utili segnali per il futuro» dai richiami ai nuovi parametri -, G. VIVOLI, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. «decreto Priolo» alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Riv. Giur. Amb.Dir.*, 2024, 4, p. 1 ss.

⁷² A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., pp. 57-64, osserva che la novella dell'art. 9 Cost. «ha, anzitutto, l'effetto di corroborare la giurisprudenza costituzionale che - sin dagli anni novanta del secolo scorso - aveva attribuito alla tutela dell'ambiente la qualifica di valore costituzionale primario», precisando che il rafforzamento del principio ambientale non consente di estromettere lo Stato dalla tutela.

⁷³ A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., p. 62, formula un'obiezione incisiva alla lettura espansiva del regionalismo ambientale, osservando che, dopo la riforma del 2022, ogni ipotesi di asimmetria ambientale deve essere costruita preservando il presidio statale quale garante del nucleo essenziale della protezione, pena la sua incompatibilità con la collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali.

La giurisprudenza successiva alla riforma ha consolidato tale lettura, riconducendo le competenze statali *ex art. 117, comma 2, lett. s)*, Cost. al senso che esse insistono «sull'intero ed unico ecosistema nazionale, inteso per così dire "al singolare"»⁷⁴, una formula di particolare rilievo, restituendo, in forma testuale, ciò che le sole formule giurisprudenziali sull'ambiente come «bene unitario» avevano lasciato in trasparenza, e che la linea sui rifiuti ha confermato sul piano del riparto. La tutela non investe componenti separabili, ciascuna riconducibile a una geografia amministrativa propria, ma un ente unitario, sistemicamente irriducibile alla somma delle parti, la cui struttura non tollera frazionamenti senza perdita di coerenza protettiva.

Tale lettura trova preciso riscontro nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, ove si è osservato che, una volta stabilito che l'ambiente «non è "solo" un valore ma anche un bene tangibile e oggettivo», la Corte «sposa l'idea dell'impossibilità ontologica di frazionarlo e, conseguentemente, di parcellizzarne le forme di tutela attraverso normative regionali differenziate», cosicché «l'ambiente è, anzitutto, un "sistema"», e allo Stato spetta, per conseguenza, «disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto»⁷⁵.

Da ciò consegue che il bene «ecosistema» non può essere pensato quale oggetto disponibile per attribuzioni differenziate di blocchi materiali, ma può accogliere soltanto articolazioni funzionali di esercizio della sua tutela, sotto il presidio del livello statale quale garante della soglia uniforme. Si coglie qui il primo dei tre fronti teorici del modello: l'impossibilità sistemica fra differenziazione di blocchi materiali e struttura ecosistemica del bene⁷⁶.

Sul versante della logica della soglia unitaria, è stata sviluppata in dottrina una ricostruzione fondata su duplice direttrice. In primo luogo, è stata affermata la possibilità che «la non omogeneità può realizzarsi anche sul terreno dei diritti, fatta salva la soglia che lo Stato reputa pertinente ad un livello essenziale», di modo che la differenziazione, lungi dall'essere preclusa, si attiva *ultra limen*, oltre la soglia statale ma non al di sotto di essa. Di converso, è stato precisato che «quel che conta, in definitiva, è la garanzia del contenuto essenziale dei diritti, ferma restando la possibilità di una differenziazione al di là della soglia stabilita dal legislatore statale»⁷⁷. Il combinato delle due voci rivela la vera natura della soglia, che non è da considerarsi una clausola di omologazione, bensì misura costituzionale dell'eguaglianza, oltre la quale l'asimmetria diviene plausibile e al di sotto della quale essa cessa di essere differenziazione e si converte in disuguaglianza territoriale. Tale architettura fonda i «LEPTA» quale misura tecnica della «cittadinanza ambientale eguale», una soglia non rigida, ma indisponibile.

⁷⁴ G. VOSA, *La tutela dell'ambiente «bene materiale complesso unitario» tra Stato ed autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, cit., p. 32.

⁷⁵ M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di «tutela dell'ambiente»*, cit., p. 414, che ricostruisce la giurisprudenza costituzionale sull'impossibilità ontologica di frazionare l'ambiente e di parcellizzarne la tutela mediante normative regionali differenziate, riconducendo allo Stato la disciplina dell'ambiente quale «entità organica» avente «ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto».

⁷⁶ A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione*, cit., p. 107 ss., precisa che la qualificazione costituzionale dell'ambiente quale principio fondamentale impone di concepire la sua tutela come funzione comune della Repubblica, non quale oggetto disponibile per differenziazioni territoriali in blocco.

⁷⁷ E. BALBONI, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 6, p. 1111; in direzione complementare, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, p. 354 ss.

Il novato volto costituzionale della tutela impone, altresì, una lettura della Repubblica come «soggetto plurale» della protezione ecologica di guisa che, dopo la riforma, «l'attribuzione della tutela ambientale alla Repubblica si dispiega in un articolato regime, nel quale le autonomie territoriali concorrono, ciascuna nel proprio ambito di competenze, a un risultato unitario di protezione»⁷⁸, una formulazione che non legittima la regionalizzazione del bene, ma configura la tutela ecologica quale funzione comune della Repubblica, distinta dalla logica del riparto fra livelli di governo. Che la titolarità della protezione spetti alla Repubblica nella sua interezza - e non al solo apparato statale - discende, del resto, dal combinato degli artt. 9, 32 e 114 Cost., alla cui stregua «titolare di tali obblighi di protezione è la Repubblica», sicché «non solo lo Stato, ma anche i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni», quali «enti autonomi con propri statuti e funzioni», concorrono al medesimo risultato di protezione⁷⁹.

In altri termini, lo Stato non scompare quale garante, ma si articola in una pluralità di soggetti tenuti, per dovere costituzionale, a concorrere alla protezione di un medesimo bene sistemico. Questa configurazione trova oggi, del resto, una formulazione nella dottrina che ha qualificato le componenti dell'ordinamento quali «amministratori, non proprietari» dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi⁸⁰, nel senso che la titolarità del bene non si converte in disponibilità, e il rapporto fra ente territoriale e bene ambientale è di cura doverosa, non di appartenenza, rilievo che prepara il principio di inappropriabilità democratica.

La «posizione esterna della Repubblica» opera, in ultimo, a parametro autonomo di compatibilità sistemica della differenziazione ambientale. La cornice degli artt. 11, 191, 192 e 193 TFUE, congiuntamente all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, vincola l'ordinamento italiano alla cooperazione, all'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche, al principio di precauzione, al «chi inquina paga» e alla non regressione⁸¹. Il significato di tali vincoli eccede la mera dimensione internazionale-cooperativa, in quanto essi presidiano l'unità della responsabilità statale rispetto agli obblighi euro-unitari, escludendo che la differenziazione regionale possa esporre la

⁷⁸ G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 183-184, rileva che «il riferimento alla “Repubblica”, contenuto nella nuova formulazione dell'art. 9 Cost. risulti coerente con quella [...] compartecipazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni [...] che [...] vede assegnare allo Stato un ruolo cruciale nella determinazione [...] degli standard unitari di tutela [...] e alle Regioni la titolarità della potestà legislativa azionabile in presenza di un intreccio con le materie di rispettiva competenza e con l'obiettivo di incrementare, e non certo di ridurre, la garanzia offerta a livello nazionale», configurando la tutela ecologica quale funzione comune della Repubblica. L'analisi di Salerno è condotta sul piano del riparto ordinario ex art. 117 Cost., ma la conclusione vale *a fortiori* rispetto all'art. 116, comma 3, Cost., dal momento che una funzione che resta unitaria e infrazionabile nel regime competenziale comune non può essere legittimamente frammentata in via di differenziazione.

⁷⁹ G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., pp. 630-631, dalla cui ricostruzione del combinato degli artt. 9, 32 e 114 Cost. si trae che titolare degli obblighi di protezione ambientale è la Repubblica nella pluralità dei suoi enti costitutivi, e non il solo apparato statale.

⁸⁰ M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, n. 6/2023, p. 29 ss., dal cui titolo stesso si trae la qualificazione delle componenti dell'ordinamento quali amministratori, e non proprietari, del bene ambientale, formula che, ai fini del presente lavoro, prepara il principio di inappropriabilità democratica.

⁸¹ Per la cornice degli artt. 11, 191, 192 e 193 TFUE in materia ambientale, *amplius*, il sistema delle competenze ambientali dell'Unione europea, ricostruito anche alla luce dell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»; Corte giust. UE, 9 marzo 2010, causa C-378/08, Raffinerie Mediterranee, sull'estensione e modulazione del principio «chi inquina paga».

Repubblica a inadempimenti, ritardi o difformità di protocolli idonee a comprometterne la qualità tecnica⁸². La riforma del 2022 si presenta, sotto questo profilo, non come «scelta provinciale», ma come consolidamento costituzionale di un *acquis* europeo e internazionale del quale la responsabilità della Repubblica non risulta declinabile a vantaggio dei territori⁸³. Nella stessa logica unitaria, è stato sottolineato che «la responsabilità degli obblighi sovranazionali in tema di ambiente è imputabile, comunque ed unitariamente, allo Stato»⁸⁴, cosicché la differenziazione non può convertirsi in tecnica di frammentazione della responsabilità europea dello Stato.

A confermare sul piano internazionale l'imputazione unitaria appena richiamata è intervenuto un dato sopravvenuto di rilievo dirimente, allorché, con la sentenza «pilota» Cannavacciuolo e altri c. Italia del 30 gennaio 2025 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato, per la prima volta in materia di inquinamento diffuso, la violazione dell'art. 2 della Convenzione per la prolungata inazione statale e, ai sensi dell'art. 46, ha prescritto allo Stato - entro due anni dal passaggio in giudicato - tre misure di sistema, ossia una strategia complessiva che coordini gli interventi esistenti e futuri, un meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio e un'unica piattaforma informativa pubblica. Il rilievo per la differenziazione ex art. 116, comma 3, Cost. è duplice. Per un verso, l'obbligo positivo di protezione della vita si imputa unitariamente allo Stato, con la conseguenza che nessuna differenziazione potrebbe convertirsi in tecnica di alleggerimento di tale responsabilità, onde il caso si colloca entro la posizione esterna della Repubblica. Per altro verso - ed è l'argomento più stringente - la Corte censura proprio la frammentazione della risposta e il difettoso coordinamento nell'attribuzione delle responsabilità tra i livelli di governo, e i rimedi che impone - una strategia unica, un monitoraggio nazionale, una sola piattaforma - sono funzioni intrinsecamente unitarie, da costruire all'unisono e non per segmenti territoriali separati. Ne discende che ogni eventuale articolazione funzionale in senso regionale dovrà rafforzare, e non disperdere, l'imputazione unitaria della tutela. Il vincolo convenzionale opera, in tal senso, quale obbligo di risultato - l'imputabilità unitaria della protezione - e non di forma, nel senso che non impone un determinato assetto delle competenze, ma preclude qualunque loro articolazione, anche differenziata, che ne disperda l'unità.⁸⁵

Sul piano comparatistico, la giurisprudenza costituzionale e amministrativa di altri ordinamenti ha consolidato, quanto alla dimensione intergenerazionale, una linea convergente con il modello italiano post-2022⁸⁶. La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 24 marzo 2021, la c.d. *Klimabeschluss*, ha

⁸² N. DE SADELEER, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 224 ss., ricostruisce i principi ambientali europei - prevenzione, precauzione, integrazione e «chi inquina paga» - non quali meri slogan politici, ma quali regole giuridiche dotate di vincolo costituzionale per gli Stati membri, idonee a presidiare l'unità della responsabilità statale rispetto agli obblighi euro-unitari.

⁸³ D.A. AMBROSELLI, *Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*, cit., p. 10, qualifica la riforma del 2022 quale consolidamento costituzionale di un *acquis* europeo e internazionale, escludendo che essa possa essere letta come «scelta provinciale» della Repubblica italiana, formula che rivela la sua particolare densità nel rapporto fra principio ambientale e posizione esterna dello Stato.

⁸⁴ D.A. AMBROSELLI, *Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*, cit., p. 12, esclude ogni ipotesi di asimmetria ambientale che possa compromettere la capacità nazionale di adempiere agli obblighi euro-unitari.

⁸⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. I, sent. 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (ric. nn. 51567/14 e altri), sentenza «pilota» con efficacia eccedente il caso deciso, che ha accertato la violazione dell'art. 2 CEDU per la prolungata inazione statale e ha prescritto, ai sensi dell'art. 46 CEDU, l'adozione, entro due anni, di una strategia complessiva, di un meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio e di un'unica piattaforma informativa pubblica. Sul rischio che la moltiplicazione delle articolazioni territoriali si converta in frazionamento delle politiche di tutela, G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 638.

⁸⁶ M. CALABRÒ, A.G. PIETROSANTI, *Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata*, cit., p. 185, ricostruiscono la traiettoria di costituzionalismo ecologico transnazionale post-2020, cogliendo nelle decisioni

statuito che l'inazione climatica del legislatore compromette in modo irreversibile le libertà fondamentali delle generazioni future, facendo sorgere un obbligo costituzionale di anticipazione regolatoria, e traiettorie convergenti sono ricavabili dalla decisione *Urgenda* della *Hoge Raad* (2019) - che dall'obbligo positivo di protezione ex artt. 2 e 8 CEDU deduce il dovere statale di riduzione delle emissioni - e, in chiave di Corte EDU, dalla sentenza *KlimaSeniorinnen* (2024), che eleva tale obbligo positivo al livello convenzionale e riconosce la legittimazione di un soggetto esponenziale degli interessi colpiti, mentre ne misurano i confini la pronuncia *Sharma* (riformata in appello nel 2022) e il ricorso *Duarte Agostinho*, dichiarato irricevibile dalla Grande Camera per difetto di giurisdizione e mancato esaurimento dei rimedi interni. Queste due decisioni non smentiscono il fondamento sostanziale del principio, ma ne segnano il confine processuale, poiché i giudici esitano a convertire l'obbligo positivo in autonomo titolo di azione, conferma comparata della cautela per cui l'inappropriabilità democratica opera anzitutto quale canone di sindacato, e non quale legittimazione processuale generale⁸⁷. Tale giurisprudenza disegna - pur nella diversità degli esiti - un costituzionalismo ecologico transnazionale entro cui il caso italiano post-2022 trova collocazione coerente, e la dottrina comparatistica ha mostrato come il principio di equità intergenerazionale, dopo una lunga latenza, conosca oggi una pluralità di «incarnazioni» giuridiche che il contenzioso climatico ha riattivato⁸⁸. È su tale fondamento comparativo che si fonda il principio di inappropriabilità democratica, l'irreversibilità degli effetti climatici sui diritti delle future generazioni configurando l'art. 9, secondo periodo, Cost., quale clausola di non disponibilità intergenerazionale del bene ambientale.

Con la riforma del 2022 l'ambiente entra, volendo sintetizzare quanto rilevato, fra i principi fondamentali nel senso che la dimensione intergenerazionale diviene parametro autonomo di sindacato - ormai divenutone parte, con la «sostenibilità costituzionale» della sent. n. 105/2024, nel lessico della Corte - e la Repubblica si configura quale soggetto plurale della protezione ecologica, mentre resta presidiata la posizione esterna dello Stato rispetto agli obblighi euro-unitari⁸⁹. Tali acquisizioni defi-

climatiche dei tribunali costituzionali e supremi una convergenza dogmatica sulla dimensione intergenerazionale della tutela ambientale, che converge con il modello italiano post-riforma 2022.

⁸⁷ *Bundesverfassungsgericht*, ordinanza del 24 marzo 2021, BVerfGE 157, 30, *Klimabeschluss*, statuisce che l'inazione climatica del legislatore tedesco produce «un'irreversibile compromissione dei diritti fondamentali delle future generazioni», generando un obbligo costituzionale di anticipazione regolatoria. Convergenti traiettorie sono ricavabili da *Hoge Raad der Nederlanden*, sent. del 20 dicembre 2019, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, e da Corte EDU, Grande Camera, sent. del 9 aprile 2024, *KlimaSeniorinnen Schweiz* e altri c. Svizzera, ric. n. 53600/20. Esiti di segno diverso ne delimitano la portata, così Federal Court of Australia, sent. del 27 maggio 2021, *Sharma v. Minister for the Environment*, [2021] FCA 560, che aveva riconosciuto un duty of care del decisore pubblico verso i minori, è stata riformata da *Full Court of the Federal Court of Australia*, sent. del 15 marzo 2022, *Minister for the Environment v. Sharma*, [2022] FCAFC 35; Corte EDU, Grande Camera, dec. del 9 aprile 2024, *Duarte Agostinho* e altri c. Portogallo e altri 32 Stati, ric. n. 39371/20, ha dichiarato il ricorso irricevibile, per mancato previo esaurimento dei ricorsi interni quanto al Portogallo e per difetto di giurisdizione quanto agli altri Stati convenuti. Sulla portata sistemica della traiettoria comparata, G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., p. 150 ss.

⁸⁸ D. BERTRAM, «*For You Will (Still) Be Here Tomorrow*»: *The Many Lives of Intergenerational Equity*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 12, n. 1, 2022, p. 121 ss., traccia le diverse «incarnazioni» giuridiche del principio di equità intergenerazionale e la sua recente ripresa attraverso il contenzioso climatico comparato.

⁸⁹ G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., pp. 184-185, sintetizza gli effetti complessivi della riforma del 2022 sul rapporto fra principio ambientale e regionalismo differenziato, configurando la collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali quale parametro autonomo di compatibilità della differenziazione, e prefigurando, anche per via interpretativa, la costruzione di un modello di articolazione funzionale della tutela ambientale entro la cornice unitaria della Repubblica. Il rilievo, formulato con riguardo all'art. 117 Cost., si proietta *a fortiori* sull'art. 116, comma 3, Cost., dal momento che l'inappropriabilità

niscono, tuttavia, uno solo dei due pilastri del problema. Resta da ricostruire l'altro, costituito dalle traiettorie storiche del regionalismo «a geometria variabile», entro le quali - dalla genealogia costituente sino alla legge n. 86/2024 e alla sent. n. 192/2024 - l'eventuale «asimmetria ecologica» dovrà essere costituzionalmente collocata.

5. Le traiettorie del regionalismo a geometria variabile.

Le traiettorie storiche del regionalismo italiano costituiscono il presupposto sistemico per comprendere il significato costituzionale dell'eventuale asimmetria ecologica. Sin dalla fase costituente, l'autonomia regionale è stata concepita non come tecnica di frammentazione dell'unità repubblicana, ma come modalità di articolazione interna di quella unità, di talché ogni forma di differenziazione territoriale va letta entro la cornice dell'art. 5 Cost., che fissa congiuntamente l'indivisibilità della Repubblica e il riconoscimento delle autonomie. È stato osservato che ogni progetto di differenziazione amplificata rischia di costituire «un varco al passaggio di forze centrifughe che possano minacciare o addirittura spezzare l'unità nazionale», se non costituzionalmente controllato secondo parametri rigorosi di unità, eguaglianza e solidarietà⁹⁰. La genealogia costituente è eloquente, se è vero che nei lavori dell'Assemblea l'autonomia veniva collegata all'esigenza di superare l'inconveniente «della sopraffazione da parte delle regioni più popolate e più ricche di quelle meno popolate e più povere». Il regionalismo doveva, in questa luce, educare il sentimento civico e tener conto, anche sul piano finanziario, delle diverse condizioni economiche territoriali⁹¹. Tale premessa fonda una lettura solidaristica dell'autonomia quale strumento di eguaglianza sostanziale fra territori, e non quale tecnica di consolidamento dei divari preesistenti, impostazione che assume rilievo paradigmatico nella valutazione costituzionale dell'autonomia differenziata⁹². Su un piano complementare, la coesione repubblicana è stata ricostruita non quale dato statico, bensì quale «processo integrativo», esito dinamico dell'articolazione istituzionale dei suoi livelli⁹³.

della funzione di tutela da parte della singola Regione, operante già nel regime ordinario, ne segna un limite ancor più stringente sul terreno dell'autonomia differenziata.

⁹⁰ G. CONTI, intervento in Atti dell'Assemblea Costituente, II Sottocommissione, come ricostruito in D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in Riv. AIC, n. 1/2019, p. 330, nota 6; Sul nesso fra unità e autonomia, A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 53, per la quale «l'unità del sistema è assicurata non già malgrado ma grazie alla valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento».

⁹¹ Sul nesso genetico fra le sorti del regionalismo e la «questione meridionale», S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, p. 14, per il quale, già nella relazione di Ambrosini alla Seconda Sottocommissione del 13 novembre 1946, l'autonomia «evocava, pur senza metterlo a fuoco, il nesso strettissimo tra sorti del regionalismo e questione meridionale», fratture territoriali che, «nel processo di unificazione, erano state invece considerate un problema militare e di ordine pubblico» e che, perciò, erano state «comprese ma non risolte» (p. 15).

⁹² La categoria stessa di regionalismo differenziato è stata icasticamente definita «formula polisensa che sintetizza una relazione di “*adaeguatio rei et iuris*” lontana, se non antitetica, a quel “regionalismo dell'uniformità” dove il rischio dell'autonomia è tendenzialmente misurato assumendo come criterio le situazioni in cui maggiore è l'inefficienza amministrativa», così L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1. Lo stesso A. ha, in chiave critica, osservato che, nello sviluppo del regionalismo italiano, «in senso inverso, rispetto alla fase precedente, si è irragionevolmente rischiato di riconoscere indistintamente a tutti i territori regionali quel livello di autonomia che poteva essere accordato solo alle realtà più evolute» (Id., *Editoriale. I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, 22 febbraio 2017, p. 7).

Su tale sfondo, la distinzione fra specialità e differenziazione ordinaria assume un ruolo decisivo. Le Regioni a statuto speciale costituiscono soggetti costituzionalmente tipizzati, le cui prerogative derivano direttamente dalla Costituzione (art. 116, primo e secondo comma) e da statuti adottati con legge costituzionale, e le Regioni a statuto ordinario possono invece accedere a forme e condizioni particolari di autonomia attraverso il procedimento dell'art. 116, comma 3, introdotto dalla riforma del 2001. La differenza non è meramente procedurale, dal momento che la specialità è radicata nel tessuto costituzionale, mentre l'autonomia differenziata opera quale tecnica di adattamento entro il quadro ordinario, di modo che le due categorie non sono interscambiabili⁹⁴. L'art. 116, comma 3, va perciò letto come «clausola costituzionalmente sensibile», la cui attivazione esige particolare cautela, in quanto ciò che conta non è il numero delle materie trasferite, ma la qualità del rendimento delle funzioni differenziate, di modo che la disposizione costituisce strumento di applicazione «limitata, motivata e sperimentale», non grimaldello di rifondazione del riparto⁹⁵.

⁹³ La lezione smendiana dell'«unità politica come processo integrativo» è ricavabile da R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1928, passim, secondo cui la coesione costituzionale non costituisce dato statico, bensì processo di integrazione dinamica fra le componenti dell'ordinamento, le quali concorrono alla determinazione dell'unità repubblicana mediante reciproco riconoscimento e tensione cooperativa. La rilettura italiana di tale paradigma, quale chiave per l'autonomia repubblicana, è in P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, p. 100 ss., il quale, dal versante della storicità delle forme giuridiche, fissa il nesso fra «unità in formazione» e articolazione costituzionale dei livelli territoriali; Sul modello della «specialità diffusa», A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 26, quale assetto che consenta a tutte le Regioni «di farsi carico esclusivamente degli interessi effettivamente e peculiarmente emergenti dai territori di ciascuna di esse, allo stesso tempo preservandosi l'ottimale appagamento degli stessi a mezzo di interventi statali adottati in via sussidiaria». Dello stesso A., sul fondamento solidaristico dell'unità, *Territorio, persone, Costituzione*, in *dirittiregionali.it*, 2018, p. 20, ove si legge che «l'unità [...] si ha sempre che non si faccia discriminazione alcuna in seno al corpo sociale in ordine al godimento dei diritti fondamentali e all'adempimento di quei doveri inderogabili [...] di solidarietà dei quali è menzione nell'articolo 2».

⁹⁴ M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 357, attribuisce alle autonomie territoriali una «posizione peculiare» nell'ordinamento, ma sempre dentro il quadro dell'unità e indivisibilità della Repubblica fissato dall'art. 5 Cost., formulazione che configura l'autonomia non come sfera concorrente all'unità, ma come modalità della sua articolazione interna. F.G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, cit., pp. 3-4, precisa che l'autonomia differenziata si distingue dalla specialità per ragioni strutturali, non meramente procedurali, in quanto la specialità è radicata nel tessuto costituzionale, laddove l'autonomia differenziata è tecnica di adattamento all'interno del quadro ordinario. Sul medesimo punto, l'A. richiama l'idea che l'istituto dell'art. 116, comma 3, «non è un *genus* ma è una *species* [...] del più generale principio di differenziazione introdotto per le Regioni ordinarie», formula che fissa con icasticità dogmatica la subordinazione strutturale della differenziazione al regime ordinario. Sulla portata sistemica della distinzione, A. ANZON Demmig, *I tre regionalismi*, in *Giur. cost.*, 2019, 4, p. 1789 ss., la quale, dal versante della comparazione fra modelli regionali, osserva che «la specialità postula un fondamento costituzionale diretto e tipizzato, laddove la differenziazione ordinaria opera entro un assetto già definito».

⁹⁵ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, n. 4/2019, p. 261, ove anche l'avvertenza che «l'art. 116, c. 3, Cost., se attuato, tocca l'essenza dell'ordinamento costituzionale italiano», qualificando l'art. 116, comma 3, Cost. quale strumento di applicazione «limitata, motivata e sperimentale», non quale grimaldello di rifondazione del riparto costituzionale delle competenze, ma quale dispositivo di rifinitura funzionale, da attivare in via eccezionale, con stringente motivazione e con clausole di reversibilità. In chiave critica, O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, *Convegno Astrid-CRANEC*, Roma, 27 giugno 2017, pp. 5-8, legge il regionalismo differenziato quale espressione di «autonomia negativa», riconoscendovi una potenzialità di rivitalizzazione del principio autonomistico soltanto ove «all'attuazione degli istituti della differenziazione segua un parallelo rafforzamento degli istituti di autonomia positiva», sì che, secondo l'A., l'art. 116, comma 3, «non ha più significati legittimi: uno solo è quello corretto in base ai canoni dell'interpretazione costituzionale» (p. 9).

La clausola è rimasta a lungo inattuata, salvo riattivarsi nella XVII e XVIII legislatura, quando i referendum consultivi del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, e la contestuale iniziativa dell'Emilia-Romagna, condussero agli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 fra il Governo e le tre Regioni, cui seguì una stagione negoziale che non pervenne a esito⁹⁶. È in tale solco che si colloca la legge 26 giugno 2024, n. 86, prima disciplina organica di attuazione dell'art. 116, comma 3, sicché l'analisi della sua architettura e del suo vaglio costituzionale costituisce il banco di prova del modello qui ricostruito, e ad essa conviene ora dedicare distinta attenzione⁹⁷. La legge n. 86/2024 si articola su tre direttrici. Sul piano procedimentale, l'art. 2 concentra la decisione politica nel rapporto bilaterale Governo-Regione, riducendo il Parlamento a sede di ratifica non emendabile dell'intesa già perfezionata, procedimento che, è stato osservato, «non garantisce un dibattito pubblico, ampio e plurale»⁹⁸.

Sul piano dell'oggetto, la legge distingue (art. 3) le materie il cui trasferimento è subordinato alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da quelle ritenute «non-LEP», per le quali la devoluzione potrebbe procedere senza tale condizione. Sul piano finanziario, gli artt. 4, 5, 8 e 9 disciplinano l'invarianza della spesa pubblica, la copertura dei LEP «in ragione dell'aumento dei costi», l'individuazione nella «compartecipazione» al gettito di tributi erariali della fonte di finanziamento, e la garanzia di invarianza e perequazione per le «regioni terze»⁹⁹.

Sulla legge è intervenuta la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, qualificata in dottrina non a caso una «sentenza quadro», e si può ben dire decisione magistrale che rimette al proprio posto il funzionamento della differenziazione¹⁰⁰. La pronuncia si colloca nel novero ristretto delle decisioni di portata generale sulla struttura della Repubblica «una e indivisibile», accanto alle sentenze n. 177 del 1998 sull'interesse nazionale e n. 303 del 2003 sulla sussidiarietà. La sua singolarità è restituita dai numeri, giacché, in oltre cento pagine, il dispositivo reca cinquantadue pronunce, di cui circa quattordici dichiarazioni di illegittimità, fra accoglimenti «secchi», pronunce sostitutive, additive e illegittimità consequenziali.

Sul piano dell'impianto teorico, la Corte ha anzitutto respinto l'ipotesi di «rottura» - l'incostituzionalità del medesimo art. 116, comma 3 - preferendo ricondurre la differenziazione entro i vincoli

⁹⁶ Sui referendum consultivi del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, sull'iniziativa dell'Emilia-Romagna e sugli accordi preliminari del 28 febbraio 2018, v. i Dossier del Servizio Studi del Senato, n. 16 (maggio 2018) e n. 45 (luglio 2018), XVIII legislatura, richiamati da G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit.

⁹⁷ L'esito di un'autonomia rivendicativa è stato definito «una sorta di "autonomismo solipsista", devastante per la tenuta di quelle basi solidaristiche sulle quali ancora si regge, seppure a fatica, l'ordinamento repubblicano», così A. Morelli, *Editoriale. Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, p. 327.

⁹⁸ A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»... o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., per il quale il procedimento dell'art. 2 della l. n. 86/2024 «non garantisce un dibattito pubblico, ampio e plurale».

⁹⁹ Sul piano della finanza, la pretesa di trattenere quote di gettito erariale a prescindere dalle funzioni trasferite è stata smontata da A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. ec. del Mezz.*, n. 1-2/2018, p. 32, per i quali «i calcoli di dare/avere in termini di imposte e spesa pubblica hanno senso solo se riferiti a singoli individui [...]; i territori non pagano imposte», sì che la perequazione realizzata mediante il «residuo fiscale» «non è di tipo "orizzontale" tra le Regioni, come sostengono i difensori della tesi della "restituzione", ma di tipo "verticale" tra i cittadini» (pp. 32-33). Nello stesso senso, A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *federalismi.it*, n. 20/2017, p. 6, per il quale trattenere i nove decimi delle entrate, «pur non essendo risorse di specifiche regioni ma della Repubblica», le sottrarrebbe «alla redistribuzione su tutto il territorio nazionale con violazione ancora dell'art. 119 Cost., ma anche degli articoli 3 e 53 Cost.».

¹⁰⁰ A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit., che qualifica la pronuncia «sentenza quadro, con luci e ombre».

costituzionali anziché negarla *in radice*. Sull'oggetto della devoluzione, ha precisato che l'art. 116, comma 3, non consente trasferimenti riferiti a «materie» o «blocchi di materie», ma esige l'individuazione di «specifiche funzioni», collocate entro il principio di sussidiarietà¹⁰¹. Quest'ultimo è stato ricostruito quale criterio bidirezionale - «un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto» - con la conseguenza che ogni processo attuativo «dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze»¹⁰². La differenziazione, inoltre, va «giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto», presupponendo «un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico»¹⁰³.

Sui limiti, la Corte ha rimarcato che, «anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione, resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, comma 1, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP»¹⁰⁴, individuando, inoltre, «materie sospette» difficilmente devolvibili, soggette a uno *strict scrutiny*, fra cui l'istruzione, di cui ha ricordato la «valenza necessariamente generale ed unitaria», tale per cui non sarebbe «giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale»¹⁰⁵.

Quanto al nodo dei LEP, la Corte ha annullato il meccanismo di determinazione - non la necessità previa dei LEP, che ne esce confermata - dichiarando incostituzionale la delega legislativa dell'art. 3 quale conferimento di poteri «in bianco», privo di criteri direttivi conformi all'art. 76 Cost., nonché l'aggiornamento e la determinazione dei LEP mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁰⁶. Sul versante finanziario, infine, sole due disposizioni sono state annullate, vale a dire l'allineamento fra fabbisogni e compartecipazioni fondato sul criterio «non efficiente e deresponsabilizzante

¹⁰¹ Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 del *Considerato in diritto*, sulla sostituzione delle «materie» con «specifiche funzioni» e sul rigetto dell'ipotesi di illegittimità del medesimo art. 116, comma 3, Cost.

¹⁰² A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»...*, cit. (punto 4.1 del *Considerato in diritto*), sulla sussidiarietà quale «ascensore» bidirezionale e sul «punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze» (punto 4.2.2), termine-concetto evocato - rileva l'A. - almeno quindici volte nella motivazione.

¹⁰³ Corte cost., sent. n. 192/2024 (punto 4.3 del *Considerato in diritto*); Sulla natura dell'intesa e sul ruolo non meramente ratificante del Parlamento, già prima della riforma del 2022, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, spec. pp. 161-165, per il quale, formandosi l'atto finale quale risultante di intesa e deliberazione parlamentare, «la corrispondenza tra i due atti ha solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva», sì che «il parlamento è non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa, o con specifiche e motivate richieste di riesame dell'intesa stessa, che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento, ma riaprire i negoziati tra lo stato e la regione, sulla base di esplicite indicazioni programmatiche, in vista di una successiva, maggiormente possibile, approvazione parlamentare». La proposizione - anticipatrice del tema che vale quale principio di inappropriabilità democratica - offre un fondamento dottrinale, anteriore alla sent. n. 192/2024, al ruolo sostanziale del Parlamento nel procedimento dell'art. 116, comma 3.

¹⁰⁴ Corte cost., sent. n. 192/2024 (punto 4.3 del *Considerato in diritto*).

¹⁰⁵ Corte cost., sent. n. 192/2024, sulle «materie sospette» soggette a *strict scrutiny* e, in particolare, sull'istruzione.

¹⁰⁶ Corte cost., sent. n. 192/2024, sull'annullamento del meccanismo di determinazione dei LEP, ove la delega dell'art. 3 della l. n. 86/2024 è caduta quale conferimento di poteri «in bianco» per insufficienza dei criteri direttivi ex art. 76 Cost. (con caducazione dei commi 2, 4, 5, 6 e 10), unitamente all'aggiornamento (art. 3, comma 7) e alla determinazione transitoria dei LEP mediante d.P.C.m. (art. 3, comma 9).

della “spesa storica”» (art. 8, comma 2, illegittimità «secca»), e la mera facoltatività, anziché doverosità, del concorso delle Regioni differenziate agli obiettivi della finanza pubblica (art. 9, comma 4, pronuncia sostitutiva), e nessuna censura è stata accolta in materia di leale collaborazione¹⁰⁷.

L’esito impone una valutazione critica di particolare rilievo per il presente lavoro. La «demolizione» della legge n. 86/2024 non ha avuto l’aspetto di una caducazione, quanto quello di una «manipolazione interpretativa, frutto di una sorta di “co-legislazione” esercitata dal giudice costituzionale», in quanto la legge generale - la cui illegittimità «totale» è stata esclusa - è stata «riscritta», nel senso che anche gli accoglimenti si sono risolti nella positivizzazione di contenuti diversi da quelli originari¹⁰⁸. La dottrina ne ha tratto la conclusione che «dopo tali e tante “rottamazioni” operate dalla Consulta, sul piano sostanziale ben poco resti in piedi della l. n. 86/2024»¹⁰⁹ in quanto sul piano infra-statuale «arresta» un regionalismo «cripto-separatista, spacciato per differenziato», e sul piano continentale «riconosce» che l’ordinamento è ormai parte di un «sistema cripto-federale europeo», che non consente di «sbriciolare» materie euro-unitarie nell’organizzazione regionale¹¹⁰. La portata di tale ridimensionamento si coglie nella domanda che la dottrina più avvertita ha rivolto al cuore del modello, e cioè «a che cosa serve la differenziazione, se quel che una regione chiede, con riferimento a funzioni Lep, deve essere garantito su tutto il territorio nazionale?»¹¹¹.

La sensazione, autorevolmente espressa, è che «i limiti individuati pretoriamente abbiano di mira un risultato assai prossimo» a quello, paventato, per cui «il regionalismo differenziato non avrebbe avuto alcun senso». A confermare l’esito ha contribuito la vicenda referendaria, nella quale l’Ufficio centrale per il referendum ha trasferito il quesito abrogativo sul testo risultante dalla sentenza, e la Corte - con la sentenza n. 10 del 2025 - ne ha dichiarato l’inammissibilità, in quanto, per gli «sviluppi successivi» prodotti dalla pronuncia, la legge di attuazione, esclusa apertamente quale «legge necessaria», era divenuta «a contenuto costituzionalmente vincolato», un «miracolo costituzionale», si è detto¹¹². Il vaglio costituzionale ha eletto i LEP a baricentro dell’intero sistema, ove si consideri che la

¹⁰⁷ Corte cost., sent. n. 192/2024, per la quale le sole due disposizioni finanziarie annullate sono l’art. 8, comma 2 (allineamento fabbisogni-compartecipazioni sulla spesa storica, illegittimità «secca») e l’art. 9, comma 4 (facoltatività anziché doverosità del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, pronuncia sostitutiva). In senso critico verso un’asimmetria priva di adeguato presidio centrale, M. CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *il Mulino*, 2018, che lamenta l’inesistenza di un centro quale «punto di sintesi», «garante delle funzioni indivisibili del sistema e della sua unitarietà».

¹⁰⁸ La lettura che, già prima della pronuncia, subordinava la legittimità costituzionale della differenziazione alla sua funzionalizzazione all’unità e a un ruolo sostanziale, non meramente ratificante, del Parlamento è in D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale*, cit., p. 5, per la quale l’art. 116, comma 3, può operare quale «strumento di rafforzamento del principio unitario» soltanto ove si configuri «una differenziazione strumentale all’unità e perciò conforme a Costituzione».

¹⁰⁹ A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit., che osserva come la legge n. 86/2024 sia stata sottoposta a «una manipolazione interpretativa, frutto di una sorta di “co-legislazione” esercitata dal giudice costituzionale» e sia stata «riscritta, nel senso che anche gli accoglimenti si sono risolti nella positivizzazione di contenuti normativi diversi da quelli originari».

¹¹⁰ A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»...*, cit., sulla «quadratura del cerchio» quale «abile operazione ermeneutica, solo apparentemente schizofrenica»; Sul senso ultimo del federalismo quale garanzia dei diritti e non delle istituzioni, A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, p. 33, secondo cui «Il federalismo è pur sempre a garanzia delle libertà di tutti i *cives* e non a protezione delle istituzioni regionali o locali o, peggio, di coloro che le governano», sì che «è la libertà delle comunità particolari [...] che deve essere compatibile con l’eguaglianza di tutti i cittadini, e non viceversa» (p. 32).

¹¹¹ A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit.

¹¹² Sulla vicenda referendaria e sul «miracolo costituzionale» (con il richiamo a C. SCHMITT) v., in dottrina; Corte cost., sent. n. 10/2025, sull’inammissibilità del quesito abrogativo.

loro previa determinazione - non già l'enunciazione, ma la «specificazione» degli standard e del relativo «finanziamento» - è *conditio sine qua non* del trasferimento delle «specifiche funzioni»¹¹³, e la determinazione dei LEP, con i relativi costi standard, costituisce «il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»¹¹⁴.

Da ciò un duplice ordine di problemi. Sul piano metodologico, l'individuazione delle funzioni che richiedono i LEP «non potrà più avvenire sulla base dell'elenco di materie non LEP previsto nell'art. 3, co. 3 della L. n. 86/2024». Si dovrà procedere, piuttosto, funzione per funzione, anche con l'ausilio dei lavori del comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio; il quadro, come si è detto, resta «in mezzo al guado»¹¹⁵. Sul piano finanziario, la responsabilità dei LEP «segue il criterio di riparto delle competenze», cosicché «chi ha la competenza normativa ha anche il potere-dovere di spesa», ma la mancata attuazione del federalismo fiscale «ha lasciato sulla carta questo aspetto fondamentale»¹¹⁶, il che spiega le perplessità con cui la dottrina ha accolto le scelte «finanziarie» della pronuncia. Ai fini del presente lavoro, la conseguenza è netta, nel senso che, in materia ambientale, in difetto di LEPTA determinati, finanziati e tecnicamente verificabili, l'art. 116, comma 3, non può essere attivato, pena la conversione dell'intesa in tecnica di sottrazione della soglia minima di tutela¹¹⁷.

¹¹³ Che l'asimmetria non equivalga a un'anticamera secessionista è stato persuasivamente argomentato da S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, audizione del 29 novembre 2017, in www.issirfa.cnr.it, per il quale «l'asimmetria non costituisce l'anticamera di una richiesta di secessione, che avrebbe solo fondamenti di fatto e privi di riscontro costituzionale», rappresentando essa «solo un modo previsto dalla Costituzione per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi da parte delle Regioni, da cui i cittadini hanno tutto da guadagnare».

¹¹⁴ Corte cost., sent. n. 192/2024, sui LEP quali «rete di protezione» e «necessario contrappeso della differenziazione».

¹¹⁵ S. PIPERNO, *La Corte costituzionale e l'autonomia differenziata (ancora) «in mezzo al guado»*, in *Centro studi sul federalismo. Commenti*, n. 310, 13 gennaio 2025. Sul dibattito relativo ai profili finanziari della pronuncia, *amplius*, G. RIVOSECCI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in lecostituzionaliste.it, 11 ottobre 2024, e *Id.*, *L'art. 119 Cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2024, p. 255 ss.; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in lecostituzionaliste.it, 17 dicembre 2024; C. BUZZACCHI, *cit.*, per la quale «solo alcune scelte relative alle disposizioni “finanziarie” non convincono completamente»; Sul nodo dei livelli essenziali quale presidio unitario, L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, *cit.*, p. 13, per il quale «la mancata definizione dei Lea e dei Lep [...] simboleggia come nel nostro sistema sia prevalsa una retorica del federalismo e una pratica del centralismo, cosa ben diversa dall'esercizio di un effettivo ruolo di coordinamento dello Stato». La riserva allo Stato della determinazione dei livelli essenziali è stata, del resto, ricostruita quale «ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini [...] e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V», così F. Pizzetti, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, pp. 599-600.

¹¹⁶ Corte cost., sent. n. 192/2024.

¹¹⁷ Sulla relatività del «livello essenziale», M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, *cit.*, p. 352, per il quale «il concetto di livello “essenziale” è relativo, nel senso che l'essentialità di una certa prestazione dipende da due fattori: la condizione soggettiva del beneficiario; la condizione della generalità o della media degli altri cittadini, alla quale quella del singolo deve essere raffrontata», e la previsione dei livelli essenziali, soggiunge l'A., «tempera opportunamente [...] gli elementi di regionalismo competitivo» introdotti dalla riforma del 2001 (p. 353).

Resta da fissare il criterio destinato a fungere da parametro autonomo. La legittimità della differenziazione non si misura sulla qualità formale della richiesta, ma sul rendimento effettivo della funzione, dal momento che le competenze da trasferire «sono quelle appropriate, tali se si riveleranno utili: non in sede di preventivo, come si preferisce fare, ma di conto consuntivo»¹¹⁸. L'art. 116, comma 3, esige perciò una verifica successiva degli indicatori - tempi, qualità della prestazione, copertura dei controlli, impatto perequativo - la cui assenza svuota il giudizio di adeguatezza richiesto dalla Corte. Poiché, inoltre, la differenziazione non può convertirsi in «dismissione totale» delle competenze statali, contrastante con l'equilibrio fra unità e autonomia dell'art. 5 Cost., l'art. 116, comma 3, opera quale strumento di «rifinitezza», di «messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura delle specifiche esigenze regionali»¹¹⁹. Il regionalismo italiano è modello a geometria variabile, ma sempre entro la cornice indivisibile dell'unità repubblicana fissata dall'art. 5 Cost., e, dopo la legge n. 86/2024 e la sent. n. 192/2024, ciò che residua della differenziazione non è il trasferimento di blocchi materiali, ma l'articolazione condizionata di funzioni puntuali, giustificate, finanziate, valutate e reversibili. Su tale premessa - e sul rinnovato statuto costituzionale dell'ambiente - si costruirà la categoria propositiva dell'«asimmetria ecologica», articolandola nei tre principi della compossibilità sistemica, della stabilità del rendimento e dell'inappropriabilità democratica¹²⁰.

6. L'asimmetria ecologica quale categoria costituzionale.

Ricostruite alcune linee interpretative circa l'attuale statuto costituzionale dell'ambiente e della sua tutela, è possibile, in questo momento, verificare in qual modo esso incide sulla differenziabilità delle funzioni connesse alla sua tutela. Come in precedenza riferito la questione non si deve porre in termini di scelta fra un'apertura totale alla regionalizzazione ambientale o la sua preclusione assoluta, ma nei termini di una possibilità di costruzione di un regime costituzionalmente sostenibile della differenziazione ambientale che può propositivamente provenire dall'articolazione della categoria autonoma dell'«asimmetria ecologica».

La proposta dischiusa da questa figura può essere sintetizzata nella tesi per cui l'ambiente mai può costituire, per le caratteristiche illustrate, una materia ordinariamente devolvibile al pari di un mero oggetto della differenziazione, ma esso rappresenta, di converso, il criterio costituzionale che seleziona, condiziona e misura le funzioni eventualmente differenziabili. L'asimmetria ecologica, in altri termini, non postula la regionalizzazione della tutela ambientale, bensì, nella sua conformazione di principio fondamentale che informa l'ordinamento, essa può fungere da tecnica funzionale di rafforzamento della tutela comune.

¹¹⁸ M. BERTOLISSI, *Un sintetico appunto sull'autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI et al. (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, 2020, p. 263. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 121 ss. M. CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

¹¹⁹ Sull'obbligo degli organi statali di ponderare il contesto unitario in ogni fase del procedimento, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 688, per il quale Governo e Parlamento «hanno l'obbligo di valutare l'impatto delle nuove attribuzioni regionali e di considerarne, in ogni momento della negoziazione e prima della deliberazione legislativa, il contesto unitario».

¹²⁰ Che la differenziazione non sia antitetica all'unità, ma sua articolazione, è stato affermato da R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 650, per il quale il quadro post-riforma «non si presta a fondare sempre e necessariamente l'identità fra interesse unitario e uniformità normativa», giacché «la differenziazione regionale è essa stessa una proiezione dell'interesse unitario e della sua flessibilità quale risulta dalla configurazione prevista e prescritta dalla Costituzione».

Questa linea della categoria si fonda, anzitutto, sulla distinzione fra ambiente come bene sistemico e ambiente come materia sulla considerazione che «non vi è alcun automatismo» fra costituzionalizzazione del principio ambientale e impermeabilità alla differenziazione. Ciò accade dato che «la possibilità di una articolazione territoriale della tutela è coerente con la natura plurale delle funzioni amministrative che vi concorrono»¹²¹. La proposizione evidenzia una chiave decisiva, quella per cui la riforma del 2022 non ha chiuso la differenziazione ambientale, ma l'ha subordinata al rispetto del principio fondamentale del bene ecosistemico unitario. Sul versante operativo, la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale ha precisato che la differenziazione non può essere costruita su «materie» o «blocchi di materie», ma deve essere ricondotta entro il paradigma delle «specifiche funzioni», sorrette da una ragionevole giustificazione e precedute da idonea istruttoria¹²². In tal senso, l'asimmetria ecologica costituisce articolazione di funzioni puntualmente delimitate, finanziate, valutate e reversibili, non come trasferimento di blocchi materiali della tutela ambientale.

Per altra via, attenta dottrina ha sviluppato la *ratio* della pronuncia 192/2024 quale «richiesta puntuale, motivata e sostenibile», idonea a rendere evidente la specifica funzione richiesta, la sua adeguatezza al livello territoriale e le clausole di verifica del rendimento, non come rivendicazione di materie indistinte¹²³. La proposizione coglie la differenza fra differenziazione di blocchi materiali e differenziazione funzionale, risultando la prima incompatibile con l'unità sistemica del bene ambientale e la seconda ammissibile soltanto se costruita su specifiche funzioni amministrative, nei termini indicati.¹²⁴ Sul piano sistemico, la differenziazione ambientale deve essere costruita preservando la *ratio* delle linee ricostruite nei paragrafi precedenti, ossia l'unità sistemica del bene, la trasversalità della materia e il doppio limite *in melius/in peius*, il principio dell'unità repubblicana e della differenziazione condizionata, la dimensione intergenerazionale e la non regressione. Ciascuna di queste direttrici opera quale parametro autonomo di costituzionalità delle ipotesi di asimmetria, e nessuna risulta surrogabile dalle altre¹²⁵.

In tale prospettiva, l'asimmetria ecologica non è tecnica destrutturante, ma articolazione condizionata di funzioni territoriali che possano produrre più tutela rispetto allo schema unitario, sotto il presidio della soglia statale e dei principi euro-unitari. Ciò consente di superare lo stallo dottrinale fra le posizioni che escludono *in radice* la differenziazione ambientale e quelle che la consentono quale

¹²¹ G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., pp. 183-184.

¹²² G.M. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., p. 385 ss., ricostruisce la differenziazione in materia ambientale come articolazione di funzioni specifiche, ricondotte entro il principio di sussidiarietà e valutate attraverso adeguata allocazione, idonei meccanismi correttivi e ragionevole equilibrio fra autonomia ed eguaglianza.

¹²³ A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»... o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., p. 6.

¹²⁴ A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., pp. 63-64, distingue fra differenziazione di blocchi materiali - incompatibile con l'unità sistemica del bene ambientale - e differenziazione funzionale, ammissibile soltanto se costruita su specifiche funzioni amministrative, puntualmente delimitate, finanziate, valutate e reversibili.

¹²⁵ La convergenza delle traiettorie ricostruite nei paragrafi precedenti come parametri autonomi di costituzionalità è stata sviluppata, da angolature distinte, da R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 280 ss., il quale, dal versante dei limiti del regionalismo differenziato, anticipa la *ratio* della necessaria articolazione di principi non surrogabili; e da A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 53 ss., la quale, dal versante dell'architettura del Titolo V, osserva che la differenziazione opera quale tecnica articolata di esercizio della funzione, mai come ridefinizione dei principi costituzionali.

tecnica ordinaria, atteso che la terza via condizionata costituisce dispositivo costituzionalmente concepibile soltanto se governato dai tre principi che si articoleranno, in conclusione, come «regime costituzionale dell'asimmetria ecologica»¹²⁶.

Prima di articolare i tre principi, occorre fissare le condizioni comuni all'intero regime, nel cui ambito il rapporto fra LEPTA e art. 119 Cost. assume funzione decisiva. È stato osservato che la determinazione dei LEPTA, in assenza di una concomitante attuazione del federalismo fiscale, rischia di ridursi a formula nominale priva di copertura strutturale¹²⁷, e che l'art. 119 Cost. costituisce «la chiave costituzionale» dell'attuazione dell'autonomia differenziata, considerato che senza «risorse autonome» ogni intesa «si convertirebbe in mera formula nominalistica»¹²⁸. La proposizione fissa il nesso fra differenziazione formale ed effettività sostanziale. Ne risulta che l'asimmetria ecologica appare costituzionalmente plausibile soltanto se finanziariamente coperta, e che ogni mancata attuazione dell'art. 119 - congiuntamente alla mancata determinazione dei costi e fabbisogni standard - converte l'intesa in dispositivo costituzionalmente fragile, esposto a inadempienza strutturale.

Sul piano euro-unitario, occorre rilevare che la riforma del 2022 non rompe la cornice dei principi ambientali europei (prevenzione, precauzione, integrazione, «chi inquina paga»), ma la rafforza interpretativamente. La dottrina ha evidenziato che la cornice euro-unitaria opera quale «criterio di interpretazione conforme» della differenziazione ambientale interna, e che ogni asimmetria che configuri rischio di inadempienza si pone fuori dalla cornice costituzionale ammessa.¹²⁹ La sussidiarietà è criterio dinamico di adeguatezza, non quale presunzione favorevole al livello regionale. Si è osservato che la sussidiarietà «non opera quale criterio statico di distribuzione, ma quale fattore dinamico di articolazione delle funzioni»¹³⁰, suscettibile in qualunque momento di operare in chiave ascendente quando l'istanza unitaria trascenda l'ambito regionale, e in chiave discendente quando il livello territoriale risulti più adeguato. In tal senso, la sussidiarietà non è dispositivo unidirezionale della differenziazione, bensì funziona quale strumento bidirezionale di adeguatezza che, in materia ambientale, opera prevalentemente in chiave ascendente, proprio per la natura sistemica e irriducibile del bene.

L'istruttoria aggravata costituisce criterio costituzionale autonomo del modello. Si è infatti rilevato che la differenziazione ambientale, dopo la sent. n. 192/2024, esige una istruttoria preliminare idonea a mostrare la specificità della funzione richiesta, la sua adeguatezza al livello territoriale, le risorse necessarie e le clausole di verifica del rendimento¹³¹ secondo quanto evidenziato da attenta dottrina, la quale ha sottolineato come «la mera richiesta di trasferimento non sia di per sé sufficiente»: si esige,

¹²⁶ F.G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, cit., p. 14 ss., propone una lettura dell'asimmetria ecologica quale modello condizionato, sviluppando la ratio secondo cui la differenziazione, in materia ambientale, può darsi soltanto se finanziariamente coperta, euro-unitariamente compatibile, funzionalmente specifica e reversibile nei suoi esiti.

¹²⁷ M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2023, p. 46 ss., spec. p. 58.

¹²⁸ M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento*, cit., pp. 60-61.

¹²⁹ Sulla cornice euro-unitaria quale «criterio di interpretazione conforme» della differenziazione ambientale interna, amplius, artt. 191-193 TFUE, e G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., p. 160 ss., la quale rileva che ogni asimmetria che configuri rischio di inadempienza europea si pone fuori dalla cornice costituzionale ammessa, riconducendosi al paradigma della responsabilità nazionale unitaria già fissato dalla giurisprudenza eurounitaria.

¹³⁰ A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»...*, cit., pp. 8-9.

¹³¹ A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»...*, cit., p. 10.

infatti, una giustificazione costituzionalmente verificabile, idonea a sciogliere il dubbio di adeguatezza in favore della differenziazione¹³².

(a) La composibilità sistemica (*supra*, §§ 2-3). La logica della «soglia unitaria» costituisce il primo criterio costituzionale dell'asimmetria ecologica. È stato sottolineato che la determinazione dei LEPTA - quale parametro tecnico-amministrativo dei livelli minimi della prestazione ambientale - costituisce *conditio sine qua non* di ogni ipotesi di differenziazione regionale¹³³, in coerenza con la *ratio* della l. n. 132/2016 che ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e ha qualificato i LEPTA come «livello qualitativo e quantitativo di attività che il SNPA deve garantire»¹³⁴. L'asimmetria ecologica non opera quale tecnica di disposizione del livello minimo della tutela, ma quale articolazione condizionata che opera *ultra limen*, sopra la soglia statale uniforme, tanto che ogni differenziazione che intaccasse il livello minimo si convertirebbe in regressione costituzionalmente preclusa.

I LEPTA, in tale prospettiva, sono infrastruttura tecnica della «cittadinanza ambientale eguale», categoria che esprime la consistenza costituzionale dell'eguaglianza nel godimento del bene ambientale¹³⁵. Tale qualificazione consente di distinguere i LEP, che presidiano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali *ex art.* 117, comma 2, lett. m), Cost., dai LEPTA, che presidiano lo standard tecnico-amministrativo dei controlli, dei monitoraggi e delle attività di tutela ambientale del SNPA. Le due categorie non sono sovrapponibili, perché i LEP operano quale soglia uniforme di prestazioni dovute, i LEPTA quale soglia tecnica dell'attività ambientale¹³⁶. Le due soglie possono peraltro insistere sul medesimo ambito, come accade per le funzioni che intrecciano monitoraggio ambientale e protocolli sanitari, ove la tutela ecologica e i livelli essenziali delle prestazioni sociali si toccano. La sovrapposizione non elide, tuttavia, l'autonomia del LEPTA, dato che, anche dove una funzione implichi un LEP, la determinazione di quest'ultimo non assorbe né surroga lo standard tecnico-amministrativo dei controlli e dei monitoraggi, che resta condizione distinta e ulteriore di attivazione.

Sul versante della «cittadinanza ambientale eguale», è stato evidenziato che essa rappresenta la traduzione, in chiave ambientale, del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., e che la sua tutela esige la determinazione di LEPTA effettivi, finanziati e tecnicamente verificabili¹³⁷, posto che, in loro assenza, ogni intesa Stato-Regione in materia ambientalmente rilevante rischia di convertirsi in tecnica di sottrazione della soglia minima, esito incompatibile con la riforma del 2022. La proposizione vale quale criterio costituzionale autonomo del modello dell'asimmetria ecologica, per cui l'art. 116, comma 3, Cost. non può essere attivato, in materia ambientale, prima dell'attuazione effettiva dei LEPTA.

¹³² A. FERRARA, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il Governo Gentiloni*, in *ISSIRFA-CNR*, 2018, p. 4 ss.

¹³³ G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., p. 183 ss.

¹³⁴ Legge 28 giugno 2016, n. 132, art. 9, qualifica i LEPTA in modo omogeneo sul piano nazionale. Sulla portata tecnica della categoria, A. DIRIENZO, *Il paradigma One Health*, cit., p. 32 ss.

¹³⁵ M. CALABRÒ, A.G. PIETROSANTI, *Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata*, cit., p. 184.

¹³⁶ La distinzione fra LEP e LEPTA è ricostruita, da angolature distinte, da G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni: dalla genesi alla riforma costituzionale del 2022*, in *Quad. cost.*, n. 4/2023, p. 855 ss., il quale, dal versante della funzione costituzionale dei livelli essenziali, osserva che «i LEP operano quale soglia uniforme di prestazioni dovute, i LEPTA quale soglia tecnica dell'attività ambientale, esigendo strumenti autonomi di articolazione».

¹³⁷ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., p. 354 ss.

Conviene, peraltro, precisare il rango della proposizione, per non esporla all'obiezione di elevare a presupposto costituzionale un atto di rango subordinato. Ciò che la Costituzione esige *de iure condito* non è il decreto attuativo dei LEPTA in quanto tale - fonte secondaria di cui l'art. 9 Cost. non impone l'adozione - bensì l'esistenza di una soglia minima di tutela determinata, finanziata e tecnicamente verificabile, al di sotto della quale la differenziazione si converte in disuguaglianza, e questa soglia discende direttamente dal combinato degli artt. 3, comma 2, 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost. Il LEPTA è, allo stato, la traduzione tecnica disponibile di tale soglia, non la sua unica forma costituzionalmente concepibile. Ne segue una distinzione di piani, nella quale è *de iure condito* l'inattivabilità dell'art. 116, comma 3, in difetto di una soglia minima garantita e misurabile, mentre è *de iure condendo* l'individuazione del LEPTA - e, segnatamente, l'adozione del decreto ex art. 9 l. n. 132/2016 - quale strumento privilegiato per assicurarla. La tesi qui sostenuta non eleva dunque un inadempimento legislativo a parametro di costituzionalità, ma riconosce che, finché una soglia equivalente non sia altrimenti garantita, la sua assenza preclude l'attivazione della differenziazione ambientale.

Si tenga conto che la determinazione dei LEPTA implica la previa attivazione di indicatori, soglie tecniche, sistemi informativi, copertura finanziaria e clausole di verifica, operazione amministrativa complessa che, come rilevato, esige «un imponente sforzo amministrativo» che, allo stato attuale, non si è ancora compiutamente realizzato¹³⁸.

Da tale distinzione discende un rilievo critico che investe il meccanismo della l. n. 86/2024. La legge, all'art. 3, subordina il trasferimento delle materie LEP alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, lasciando procedere senza analoga condizione le materie qualificate «non-LEP»¹³⁹, un filtro calibrato, però, sui soli LEP dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., e cieco rispetto alla soglia che presidia il bene ambientale. Poiché in materia ambientale la condizione di attivazione non è il LEP, ma il LEPTA - categoria tecnica autonoma e, come si è visto, non sovrapponibile alla prima - il dispositivo della l. n. 86/2024 manca strutturalmente il proprio bersaglio. Infatti, ove una funzione ambientalmente rilevante fosse ricondotta alle materie «non-LEP», procederebbe libera da ogni presupposto, sottraendosi alla soglia dei LEPTA; ove, viceversa, fosse ricondotta alle materie LEP, la determinazione dei livelli essenziali ivi richiesta non equivarrebbe comunque a quella dei LEPTA, che esige un procedimento distinto. In nessuno dei due casi il meccanismo legislativo presidia la soglia ambientale. Ne esce confermata, per altra via, l'inattivabilità già rilevata, dal momento che il decreto attuativo dei LEPTA previsto dall'art. 9 della l. n. 132/2016 non è a tutt'oggi intervenuto, né la l. n. 86/2024 vi supplisce o lo richiama, e manca dunque alla differenziazione ambientale il presupposto che il legislatore del 2024 ha integralmente pretermesso, e che solo l'art. 116, comma 3, Cost., letto alla luce dell'asimmetria ecologica, consente di reintrodurre quale condizione di attivazione.

Sul versante del rapporto fra art. 116, comma 3, e Titolo V Cost., è stato sottolineato che la differenziazione non può essere attivata in via prodromica rispetto all'attuazione del Titolo V, ma solo nella

¹³⁸ G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 860.

¹³⁹ L. 5 giugno 2024, n. 86, art. 3, che subordina il trasferimento delle materie LEP alla previa determinazione dei livelli essenziali, lasciando impregiudicate le materie «non-LEP». Il d.P.C.M. attuativo dei LEPTA previsto dall'art. 9 della l. n. 132/2016 non risulta, a oggi, adottato.

misura in cui il modello costituzionale del regionalismo abbia trovato adeguata stabilizzazione¹⁴⁰, sì che l'art. 116, comma 3, opera quale dispositivo di «rifinitura funzionale».

Sul versante della tecnica della tutela, l'asimmetria ecologica non può che operare *in melius*, mai *in peius*. Tale principio, già consolidato nel diritto vivente pre-2022,¹⁴¹ assume, dopo la riforma del 2022, rilievo costituzionale autonomo, operando quale traduzione operativa della «non regressione», categoria che va però scomposta su due piani, perché non degradi in gerarchia camuffata, in contraddizione con il bilanciamento non gerarchico difeso. Sul piano regionale opera un divieto secco, tale che ogni intervento della Regione può articolare la tutela soltanto in senso migliorativo, mai in senso peggiorativo, restando preclusa la deroga *in peius* della soglia statale. Sul piano statale, la non regressione vale quale presunzione relativa, superabile con motivazione rafforzata e bilanciamento proporzionato, non avendo il diritto vivente mai costituzionalizzato un divieto assoluto di rimodulazione. In questa duplice declinazione, la differenziazione non costituisce tecnica di derogabilità, ma articolazione di un livello uniforme di protezione.¹⁴²

Occorre menzionare le ipotesi di funzioni «specifiche» astrattamente plausibili in ambito ambientale, quali l'organizzazione territoriale della filiera bonifiche di siti di interesse regionale¹⁴³, modulazione della valutazione di incidenza ambientale per le aree della Rete Natura 2000, integrazione fra raccolta dati ambientali e protocolli sanitari regionali. Tuttavia, attenta dottrina ha sottolineato che la semplificazione regionale, in tali ambiti, rischia di convertirsi in «entropia amministrativa» se non corredata da idonea infrastruttura tecnica, da risorse e da clausole di verifica, e dunque il criterio della semplificazione¹⁴⁴ non è clausola di legittimità della differenziazione, ma dispositivo subordinato alla sua effettività.

L'operazionalizzazione mediante il test a tre gradini. È stato affermato che il primo limite di possibilità sistemica - formulato quale regola secondo cui la differenziabilità di una funzione ambientalmente rilevante è inversamente proporzionale alla sua incidenza sulla struttura sistemica del bene - esclude che il trasferimento di blocchi materiali della funzione di tutela sia costituzionalmente plausi-

¹⁴⁰ R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, pp. 11-12, sostiene che la differenziazione non può essere attivata in via prodromica rispetto all'attuazione del Titolo V, ma solo nella misura in cui il modello costituzionale del regionalismo abbia trovato adeguata stabilizzazione, di qui l'art. 116, comma 3, opera quale dispositivo di «rifinitura funzionale», non quale veicolo di rifondazione del riparto.

¹⁴¹ G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., pp. 873-874, sostiene che la non regressione rappresenta traduzione operativa dell'irreversibilità sostanziale del progresso normativo conquistato in materia ambientale, e dunque ogni intervento regionale può articolare la tutela soltanto in senso migliorativo, mai in senso peggiorativo. La tesi è qui accolta nei termini precisati nel testo, ossia divieto assoluto sul piano dei rapporti fra soglia statale e legislazione regionale e presunzione relativa, superabile con motivazione rafforzata, sul piano della legislazione statale.

¹⁴² E. GIARDINO, *Regionalismo differenziato, funzioni amministrative ed unità della Repubblica*, in *Nuove Autonomie*, n. speciale 1/2024, p. 148.

¹⁴³ Sull'organizzazione territoriale della filiera bonifiche di siti di interesse regionale quale esempio paradigmatico di domanda costituzionalmente specifica, M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento*, cit., pp. 57-58, il quale qualifica le funzioni connesse all'organizzazione della filiera bonifiche quale terreno di articolazione condizionata dell'autonomia, idoneo a essere ricondotto entro il paradigma delle «specifiche funzioni» fissato dalla sent. n. 192/2024.

¹⁴⁴ M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento*, cit., pp. 64-65, mette in guardia rispetto al rischio che la semplificazione regionale si converta in «entropia amministrativa» se non corredata da idonea infrastruttura tecnica, da risorse e da clausole di verifica, e dunque il criterio della semplificazione non è clausola di legittimità della differenziazione, bensì quale dispositivo subordinato alla sua effettività.

bile. Esso risulta, anzi, «costituzionalmente impossibile *in radice*»¹⁴⁵. La proposizione, accolta dalla dottrina recente, fissa la differenza concettuale fra inopportunità di rendimento e impossibilità sistemica, delle quali la prima opera quale criterio di adeguatezza e la seconda quale confine non valicabile. Per sottrarre il criterio al rischio di circolarità - chi misura l'«incidenza sistemica», e con quali strumenti? - la compossibilità può essere operazionalizzata in un test a tre gradini, ricavato dalla morfologia stessa delle funzioni ambientali. Al primo gradino, le funzioni che incidono su standard, soglie e definizioni - il nucleo normativo uniforme della disciplina di tutela - sono indisponibili alla differenziazione, perché ne risulterebbe alterata la struttura unitaria del bene. Al secondo gradino, le funzioni che investono l'infrastruttura tecnica comune della conoscenza ambientale - il Sistema nazionale a rete, le banche dati, i protocolli di rilevazione - sono differenziabili soltanto quale innesto nella rete, mai quale uscita da essa. Al terzo gradino, le attività attuative a territorialità intrinseca - impulso istruttorio, raccordo interistituzionale, monitoraggio aggiuntivo - costituiscono il terreno proprio della differenziazione compossibile.

La tripartizione non riflette una tassonomia meramente descrittiva, ma la diversa radice costituzionale delle funzioni. Il primo gradino corrisponde infatti alla competenza esclusiva statale sull'«ecosistema», al singolare, di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., che presidia l'unità dello standard; il secondo, all'infrastruttura conoscitiva unitaria del Sistema nazionale a rete (l. n. 132/2016), la cui interoperabilità vale quale principio derivato di non frammentazione informativa; il terzo, allo spazio proprio della sussidiarietà e dell'adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.¹⁴⁶ In questa luce, la regola di proporzionalità inversa non esprime una misura quantitativa, ma una presunzione strutturale relativa, la quale addossa a chi invochi la differenziazione l'onere di dimostrarne la compossibilità, e governa il caso di confine - le funzioni miste, che cumulano un nucleo indisponibile e un margine attuativo - risolvendolo per scomposizione, e non per trasferimento in blocco.¹⁴⁷ Sul versante finanziario,

¹⁴⁵ Il primo limite di compossibilità sistemica - la differenziabilità di una funzione ambientalmente rilevante è inversamente proporzionale alla sua incidenza sulla struttura sistemica del bene - trova fondamento nella categoria dell'«intero ed unico ecosistema nazionale» e nel paradigma del «bene della vita, materiale e complesso» di Corte cost., sent. n. 378/2007.

¹⁴⁶ Per l'ancoraggio dei tre gradini ai rispettivi titoli costituzionali, sul nucleo uniforme rimesso alla disciplina statale ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost. quale «punto di equilibrio» non derogabile in *peius*, M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 407-409; sull'infrastruttura conoscitiva, la l. n. 132/2016 istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente; sullo spazio attuativo, il principio di sussidiarietà e adeguatezza ex art. 118 Cost.

¹⁴⁷ La funzione composita - quella in cui un medesimo plesso racchiude componenti riconducibili a gradini diversi del vaglio - non integra un'eccezione che incrina il test, ma il banco sul quale se ne misura la tenuta. L'obiezione sarebbe duplice, perché il criterio o sovra-include, precludendo la differenziazione di una funzione che pure ospita una periferia attuativa devolvibile, o sotto-include, ammettendo una funzione il cui nucleo è indivisibile dall'unità del bene. A entrambe risponde la scomposizione, purché l'unità di analisi non sia la funzione nella sua denominazione, ma le componenti in cui essa si articola, ciascuna riferita all'indice costituzionale che la governa, ossia la determinazione del livello di tutela e delle soglie sostanziali al primo gradino (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.), l'integrazione nella rete conoscitiva al secondo (l. n. 132/2016) e l'organizzazione del procedimento e degli uffici al terzo (art. 118 Cost.). Il criterio di scomposizione non è perciò discrezionale, ma esogeno, ché replica i medesimi indici che definiscono i gradini, sicché alla circolarità esso si sottrae per il tramite del parametro, non dell'intuizione. Valga, a riprova, la valutazione di impatto ambientale di competenza regionale (artt. 19 ss. del d.lgs. n. 152/2006), che si lascia scomporre in tre componenti, vale a dire la soglia di significatività dell'impatto e i criteri sostanziali del giudizio, che fissano il livello di protezione e perciò non sono devolvibili *in peius* (primo gradino, ove opera altresì la stabilità del rendimento), la comparabilità e la confluenza dei dati nel sistema nazionale, devolvibili solo ove l'interoperabilità sia preservata (secondo gradino), e l'autorità procedente, i termini, le modalità di partecipazione e il raccordo con la pianificazione regionale, integralmente differenziabili (terzo gra-

autorevole dottrina ha messo in luce come «la questione più delicata da affrontare [...] sarà quella delle risorse»¹⁴⁸, rendendo evidente che la determinazione dei fabbisogni standard, per essere correttamente svolta, impone di riattivare contestualmente, secondo i principi dell'autonomia responsabile e solidale, l'attuazione del nuovo art. 119 Cost.

(b) Il test costituzionale autonomo della stabilità del rendimento vale quale criterio operativo del modello. A giudizio di chi scrive, la non regressione cessa di essere mera direttiva interpretativa e rappresenta parametro endogeno di sindacato, per effetto del quale ogni regressione misurabile della tutela fonda un obbligo di attivazione del procedimento sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost. La doverosità investe l'*an* dell'iniziativa, non il *quomodo*, restando ferme le garanzie procedurali - diffida, congruo termine, leale collaborazione, proporzionalità - prescritte dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, sicché il modello non postula un automatismo sconosciuto all'ordinamento, ma converte in doverosa un'iniziativa che la prassi tratta come liberamente discrezionale.

Prima ancora del rimedio costituzionale di chiusura, peraltro, è l'intesa a dover incorporare il meccanismo, nel quale indicatori di risultato, soglie di allarme e criteri di riallineamento operano quale auto-vincolo pattizio, e la regressione accertata ne attiva dapprima le clausole interne. Quanto al soggetto dell'accertamento, la rilevazione tecnica spetta al Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, su indicatori predeterminati dall'intesa, laddove la contestazione e il contraddittorio trovano sede negli organi paritetici dell'intesa e, in caso di inerzia, nel procedimento sostitutivo.¹⁴⁹ La proposizione riprende il rilievo dottrinale del giudizio di consuntivo¹⁵⁰ e ne traduce la portata in termini di criterio autonomo di sindacato costituzionale. Per questa via, la doverosità dell'iniziativa non resta sospesa alla controversa legittimazione processuale degli interessi intergenerazionali, questione che resta confinata, *infra*, al *de iure condendo*, poiché il suo presupposto è un accertamento tecnico-amministrativo del rendimento, non un previo accesso alla giurisdizione, sì che l'obbligo si radica nel dato misurato dal Sistema nazionale a rete, prima e a prescindere dall'eventuale contenzioso.

Si potrebbe obiettare che questa lettura forzi la natura dell'art. 120, comma 2, Cost., che la giurisprudenza costituzionale configura quale potere sostitutivo straordinario e aggiuntivo, riservato a «emergenze istituzionali di particolare gravità» lesive di interessi essenziali della Repubblica. Trasformarne l'attivazione in doverosa equivarrebbe, in quest'ottica, a ordinarizzare un rimedio eccezionale. L'obiezione, tuttavia, confonde la straordinarietà del presupposto con la discrezionalità dell'atti-

dino). Ne segue che la differenziazione di una funzione mista non è mai integrale, ma calibrata, nel senso che la Regione acquisisce le componenti devolvibili, non la funzione come blocco indivisibile, il che dissolve, sul piano della singola attribuzione, la logica del «prendere o lasciare». La medesima scomposizione vale, *mutatis mutandis*, per la bonifica dei siti contaminati - ove le concentrazioni soglia di contaminazione restano statali mentre il procedimento si presta alla devoluzione (d.lgs. n. 152/2006, Parte IV, Titolo V) - e per l'autorizzazione integrata ambientale. Resta il caso della funzione che non si lasci scomporre, perché saldata sino in fondo al proprio nucleo sostanziale, ma l'indivisibilità non sconfigge il test, lo conferma, dacché una funzione inseparabile dal proprio nucleo è, per ciò stesso, funzione il cui nucleo cade sotto il primo gradino, e con esso cade per intero. L'eccezione apparente si risolve, così, nell'applicazione del gradino più rigoroso.

¹⁴⁸ L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., p. 10.

¹⁴⁹ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., pp. 270-272, per la lettura del potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 116, co. 3, quale condizione strutturale della differenziazione. La doverosità dell'attivazione qui sostenuta non elide le garanzie procedurali fissate dall'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131 - diffida, congruo termine, leale collaborazione, proporzionalità - né l'inquadramento del rimedio quale strumento straordinario nella giurisprudenza costituzionale, dato che essa investe l'*an* dell'iniziativa a fronte di una regressione accertata sugli indicatori dell'intesa, non la libertà delle forme del suo esercizio.

¹⁵⁰ M. BERTOLISSI, *Un sintetico appunto*, cit., p. 263.

vazione. Straordinario è il fatto che innesca il rimedio - qui una regressione misurabile della tutela al di sotto della soglia minima, evento che, lungi dall'essere ordinario, integra proprio quella compromissione di un interesse essenziale che l'art. 120, comma 2, presidia - mentre doverosa è, una volta verificatosi quel presupposto, la sua attivazione. La distinzione non è introdotta dall'esterno: è la stessa Corte, infatti, a esigere che la sostituzione abbia a oggetto attività «prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)», la cui obbligatorietà costituisca «il riflesso degli interessi di livello superiore» alla cui salvaguardia il rimedio provvede¹⁵¹. La doverosità qui sostenuta non ordinarizza dunque l'eccezione, ma ne assume la struttura propria, estraendo l'obbligo dall'*an* - dove la regressione accertata di un bene costituzionalmente indisponibile non lascia spazio a una libertà politica di inerzia - e conservando intatta la discrezionalità nel *quomodo*, presidiata dalla sussidiarietà, dalla proporzionalità e dalla leale collaborazione che l'art. 8 della l. n. 131/2003 traduce in diffida e congruo termine. Diversamente intesa, la straordinarietà si risolverebbe in facoltà di tollerare la lesione del bene, esito che rovescerebbe la ratio di un potere posto a presidio, e non a disposizione, degli interessi della Repubblica.

La «reversibilità selettiva» costituisce criterio autonomo del modello, per cui la differenziazione ambientale non opera quale acquisizione stabile, ma quale articolazione condizionata, dovendo l'attribuzione di una funzione specifica essere accompagnata da clausole di verifica del rendimento, da indicatori di risultato, da soglie di allarme e da criteri di riallineamento al livello statale o nazionale in caso di fallimento¹⁵². Tale reversibilità non riveste carattere punitivo, ma garantistico, atteso che il bene ambiente non può tollerare che un esperimento istituzionale inefficiente si stabilizzi per inerzia politica. In questi termini, il potere sostitutivo non costituisce rimedio esterno ed emergenziale, bensì clausola immanente dell'asimmetria, destinata a preservare la soglia unitaria della tutela quando l'allocazione territoriale non produca il miglioramento promesso¹⁵³.

Una ulteriore conseguenza emerge sul terreno della *governance* multilivello, ove la distinzione fra coordinamento regionale e «neocentralismo regionale» va presidiata con particolare attenzione, atteso che l'eventuale attribuzione regionale di funzioni ulteriori non può comprimere le autonomie locali, né svuotare la titolarità generale delle funzioni amministrative comunali, né eludere il raccordo finanziario e perequativo che condiziona l'effettività della funzione¹⁵⁴. La Regione, in tale modello, può fungere

¹⁵¹ Corte cost., sent. n. 43 del 2004, sulla natura straordinaria e aggiuntiva del potere sostitutivo dell'art. 120, comma 2, Cost., riferito a emergenze istituzionali di particolare gravità lesive di interessi essenziali della Repubblica. Il requisito per cui la sostituzione concerne attività prive di discrezionalità nell'*an* - non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo* -, la cui obbligatorietà riflette interessi di livello superiore, risale a Corte cost., sent. n. 177 del 1988, ed è ribadito, ex multis, da Corte cost., sent. n. 72 del 2004. Le garanzie procedurali del potere sostitutivo sono dettate dall'art. 8 della l. n. 131/2003.

¹⁵² G. VIESTI, Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 14 luglio 2020, ricostruisce le clausole di verifica del rendimento quali condizioni operative della differenziazione, sottolineando che «in assenza di indicatori di risultato, di soglie di allarme e di criteri di riallineamento al livello statale o nazionale in caso di fallimento, l'autonomia differenziata si converte in tecnica di consolidamento dei divari preesistenti, non in strumento di responsabilità territoriale».

¹⁵³ La «reversibilità selettiva» - qui assunta quale criterio autonomo del modello - discende dal raccordo fra l'art. 120, comma 2, Cost., la sent. n. 192/2024 e la ratio sistemica del modello.

¹⁵⁴ Il criterio anti-neocentralistico è qui ricavato, in via sistematica, dagli artt. 5, 114, 118 e 119 Cost., nel senso che l'eventuale attribuzione regionale di funzioni ulteriori non può comprimere le autonomie locali, né svuotare la titolarità generale delle funzioni amministrative comunali, né eludere il raccordo finanziario e perequativo che condiziona l'effettività della funzione. In proposito, S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, p. 4 ss.; A. PIRAINO, *Le autonomie territoriali nel quadro dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 12/2023, p. 1 ss., il quale rileva che «la sussidiarietà ascendente

da nodo di coordinamento e potenziamento della filiera ambientale solo se rafforza il rapporto con Comuni, Province, Città metropolitane, Agenzie regionali (ARPA), SNPA e amministrazioni sanitarie, non se sostituisce al centro statale un centro regionale egualmente verticale.

Dalla convergenza delle linee ricostruite può, allora, essere ricavata una proposizione, secondo la quale l'asimmetria ecologica appare ammissibile solo se finanziariamente coperta, euro-unitariamente compatibile, funzionalmente specifica, istruttorialmente giustificata, sussidiariamente adeguata, tecnicamente misurabile, cooperativamente organizzata e reversibile nei suoi esiti. Nessuno di tali requisiti riveste carattere accessorio, costituendo ciascuno condizione della compatibilità fra regionalismo differenziato e principio ambientale, dal momento che la tutela dell'ambiente non tollera né devoluzioni in blocco, né autonomie nominali, né esperimenti territoriali incapaci di garantire la soglia comune. In tale configurazione, la differenziazione non opera quale eccezione al principio unitario, ma quale eventuale tecnica di attuazione più intensa del medesimo principio, sempre sottoposta alla prova del risultato e alla possibilità di correzione.

(c) Il terzo dei principi del modello - il principio di inappropriabilità democratica - esige una più puntuale articolazione, posto che la sua *vis* operativa investe il piano procedurale-rappresentativo e non si lascia ridurre né al criterio strutturale della compostibilità, né a quello funzionale della stabilità del rendimento. In primo luogo, esso si fonda sul riconoscimento che il bene ambientale - nella sua dimensione intergenerazionale costituzionalizzata dall'art. 9, secondo periodo, Cost. - eccede *ex se* il perimetro reciproco del rapporto politico fra titolari attualmente rappresentati nel procedimento di intesa *ex art.* 116, comma 3, Cost.

La proposizione recupera, in chiave costituzionale italiana, la *ratio* del «contratto intergenerazionale» che la dottrina ha elaborato quale fondamento del costituzionalismo ecologico, per cui le generazioni future, pur non rappresentate nel presente, costituiscono soggetti destinatari dei doveri costituzionali di protezione che vincolano l'agire dei soggetti politici attuali, *ratio* che la *Klimabeschluss* del Bundesverfassungsgericht¹⁵⁵ ha tradotto in parametro autonomo di sindacato della legittimità costituzionale dell'inazione regolatoria.

In tale prospettiva, il principio si distingue dalla mera irreversibilità sostanziale della tutela. Mentre l'irreversibilità - già acquisita al modello quale categoria del primo limite di compostibilità sistemica - investe la struttura materiale del bene ecosistemico e ne presidia l'integrità contro frazionamenti amministrativi incompatibili, l'inappropriabilità democratica investe, di converso, la dimensione procedurale-rappresentativa: essa esclude, sul piano costituzionale, che la decisione del presente possa unilateralmente vincolare i destinatari futuri della tutela attraverso una procedura - quella dell'intesa *ex art.* 116, comma 3 - la cui rigidità strutturale la sent. n. 192/2024 ha temperato senza eliminare. L'istruttoria, la specificità delle funzioni e la giustificazione rafforzata innalzano, invero, la soglia d'ingresso, ma la legge di approvazione resta sostanzialmente non emendabile nel merito dell'intesa, e il contenuto pattizio continua a formarsi e a stabilizzarsi fuori dalla dialettica parlamentare ordinaria.¹⁵⁶ In altri termini, l'irreversibilità è categoria sostanziale, l'inappropriabilità è categoria

non si configura quale eccezione, bensì quale clausola immanente del modello costituzionale delle autonomie».

¹⁵⁵ BVerfG, 24 marzo 2021, BVerfGE 157, 30, Klimabeschluss.

¹⁵⁶ La distinzione fra irreversibilità sostanziale e inappropriabilità procedurale - qui assunta quale architave del terzo principio del modello - costituisce contributo originale del presente lavoro al dibattito dottrinale, e non risulta sviluppata in termini analoghi nella letteratura corrente, trattandosi di proposta autonoma del presente contributo, sviluppata in dialogo critico con le traiettorie acquisite ai sensi della nota precedente.

procedurale-rappresentativa, cosicché la prima presidia il bene e la seconda il modo con cui esso può essere democraticamente disposto.

Il fondamento del principio - e la ragione del suo predicato «democratico» - risiede in un deficit strutturale di rappresentanza. Il bene ambientale, nella sua dimensione intergenerazionale, appartiene alla comunità non quale somma dei consociati attualmente rappresentati, ma quale *populus* inteso, secondo la definizione ciceroniana ripresa in dottrina, come comunità «*iuris consensu et utilitatis communione sociatus*»¹⁵⁷, titolarità che si estende alle generazioni future, le quali tuttavia non siedono, né possono sedere, al tavolo bilaterale dell'intesa fra Stato e singola Regione. In quanto struttura patiziosa, l'intesa esclude *in radice* una classe di interessati, e ne deriva un difetto di legittimazione che l'accordo fra i contraenti presenti non vale a colmare. È questo difetto a imporre la natura procedurale, e non sostanziale, della rigidità. La Costituzione, infatti, non sottrae il bene alla disponibilità del legislatore mediante un divieto di merito - che lo cristallizzerebbe, precludendolo a sua volta alle scelte democratiche future - ma ne presidia la perdurante disponibilità democratica: essa esige che ogni differenziazione resti reversibile, finanziata e verificabile, e che la legge di approvazione dell'intesa sia, come è stato osservato, un atto deliberativo sostanziale e non un «prendere o lasciare»¹⁵⁸. Il controllo parlamentare pieno opera, in questa prospettiva, quale presidio fiduciario del tutto democratico in luogo delle generazioni assenti.

Le conseguenze operative si articolano su tre versanti convergenti. Sul piano della procedura di revisione delle intese, l'inappropriabilità democratica impone che ogni intesa incidente su funzioni ambientalmente rilevanti contempa clausole di riesame periodico più cogenti rispetto al regime ordinario, soglie di allarme tecnico-scientifico e meccanismi di rinegoziazione attivabili anche su iniziativa parlamentare, sottraendo l'intesa alla rendita istituzionale che la procedura dell'art. 116, comma 3, tende altrimenti a generare. Sul piano del controllo giurisdizionale, esso fonda la legittimazione di soggetti rappresentativi degli interessi intergenerazionali a contestare la stabilizzazione di intese inadempienti rispetto al principio ambientale, secondo paradigmi già acquisiti nella giurisprudenza climatica comparata (*Urgenda*, *KlimaSeniorinnen*).

La traduzione processuale interna del paradigma resta, peraltro, *de iure condendo*, posto che il giudizio incidentale presuppone un giudizio comune che la giurisprudenza di merito ha sinora negato alle pretese climatiche generali - così Trib. Roma, sez. II civ., sent. 26 febbraio 2024, n. 3552, nel c.d. «Giudizio Universale», che ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione - e il conflitto di attribuzione non è nella disponibilità dei soggetti esponenziali, sì che, allo stato, il principio opera quale canone di sindacato sulla legittimità delle intese più che quale titolo di azione. In questa veste, esso converte la riserva costituzionale dell'art. 9, secondo periodo, Cost., in parametro autonomo di sindacato sulla concepibilità procedimentale dell'intesa, di guisa che la non disponibilità intergenerazionale del bene ambientale non opera quale mera direttiva interpretativa rivolta al legislatore ordinario, ma quale clausola di rigidità rafforzata che presidia il piano dell'art. 116, comma 3, Cost., contro il rischio

¹⁵⁷ Per la concezione del bene ambientale come pertinenza dello Stato-comunità e per la ripresa della definizione ciceroniana di *populus*, P. MADDALENA, *L'autonomia regionale differenziata. Solidarietà e territori*, editoriale, cit.; Id., *Ambiente, bene comune*, cit. Sul nesso fra appartenenza collettiva del bene e principio di unità (art. 5 Cost.), U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, p. 12 ss.; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, 2018; L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *costituzionalismo.it*, 2018.

¹⁵⁸ A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit., sulla centralità parlamentare e sulla legge di approvazione dell'intesa quale atto deliberativo sostanziale, e non un «prendere o lasciare».

di un suo impiego strumentale alla stabilizzazione di assetti irreversibilmente compromissivi del bene.

Sul piano del riparto, esso opera quale presidio della funzione comune della Repubblica plurale rispetto al bene ambientale, tale che nessuna delle componenti dell'ordinamento - Stato, Regioni, enti locali - può disporre del bene in via esclusiva attraverso un atto procedurale rigido, restando ogni decisione sottoposta alla verifica della sua composibilità intergenerazionale¹⁵⁹. Su questo piano, il principio fonda altresì un rapporto necessitato con il potere sostitutivo dell'art. 120, comma 2, Cost., ché, dove la procedura dell'intesa cristallizzi una rendita istituzionale incompatibile con la struttura sistemica del bene, la sua attivazione - doverosa nell'*an* per le ragioni già svolte a proposito della stabilità del rendimento - costituisce obbligo costituzionale di adeguamento della Repubblica al regime di non disponibilità intergenerazionale del bene, poiché l'inerzia dinanzi a un simile assetto che sottragga il bene alla disponibilità delle generazioni future si risolverebbe, infatti, essa stessa in una forma di appropriazione.

Sul piano comparatistico, il principio attinge alla *ratio* del federalismo cooperativo tedesco - nel quale l'art. 20a GG (che vincola lo Stato a una responsabilità «anche nei confronti delle generazioni future», come è stato rilevato)¹⁶⁰ e la *Verzahnung* delle competenze ambientali operano quali presidi convergenti contro la frammentazione del bene attraverso accordi bilaterali fra Bund e Länder - delineando sul piano comparato un modello di costituzionalismo ecologico transnazionale entro il quale il caso italiano post-2022 trova collocazione sistematicamente coerente¹⁶¹. Conviene, infine, sciogliere un'apparente antinomia, per la quale la non emendabilità della legge di approvazione, qui riconosciuta come tratto persistente dell'assetto vigente, sembra contraddire la doverosa natura di atto deliberativo sostanziale che pure le si richiede, ma i due enunciati operano su piani distinti e non confliggono.

La non emendabilità in senso proprio - l'impossibilità per le Camere di modificare unilateralmente il testo dell'intesa - è connaturata alla struttura bilaterale dell'istituto e non costituisce, in quanto tale, il difetto da correggere, perché emendare d'autorità un atto pattizio significherebbe dissolverlo. Il deficit democratico risiede altrove, nella formazione del contenuto fuori dalla dialettica parlamentare e nella deriva della ratifica verso un'approvazione in blocco meramente formale. È su questo secondo piano che il principio di inappropriabilità democratica esige, *de iure condendo*, la sostanzialità della deliberazione, ossia pienezza dello scrutinio e reale potere di rigetto in sede di approvazione, e, a valle, meccanismi di riesame e di rinegoziazione attivabili anche su iniziativa parlamentare.

La non emendabilità del testo non viene così rovesciata, ma compensata dalla sostanzialità della deliberazione e dalla reversibilità dell'esito.

¹⁵⁹ Sulla configurazione della Repubblica plurale come soggetto integrale della tutela ambientale; sui meccanismi di reversibilità selettiva quale clausola immanente delle intese. Sulla legittimazione attiva intergenerazionale nel diritto costituzionale comparato, *amplius*, oltre alla Klimabeschluss, le pronunce Urgenda e KlimaSeniorinnen, cit.

¹⁶⁰ Sull'art. 20a GG e sulla responsabilità statale «anche nei confronti delle generazioni future», G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 636. Per l'ipotesi di un'intesa ex art. 116, comma 3, Cost. nella materia ambientale, R. BIFULCO e M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, p. 1 ss.; sul modello tedesco, N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente. Sistema e ordinamenti*, Bologna, 1996, p. 308 ss.

¹⁶¹ R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit.; G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 632, secondo cui «la sola legge ordinaria non basta al governo dell'asimmetria ambientale»; D. MONE, *Quale autonomia differenziata nei processi normativi successivi alla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024?*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, n. 1/2026, p. 68 ss.; nella giurisprudenza climatica, Klimabeschluss, Urgenda e KlimaSeniorinnen, cit.

I tre principi non operano isolatamente, ma compongono un unico «regime costituzionale dell'asimmetria ecologica», la cui architettura unitaria sarà articolata in conclusione. La differenziazione, entro tale regime, cessa di essere alternativa all'unità e diviene tecnica condizionata di intensificazione della tutela comune. Si potrebbe obiettare, da ultimo, che il principio di inappropriabilità provi troppo, giacché, se il bene è intergenerazionalmente indisponibile e la procedura dell'intesa resta strutturalmente rigida, ogni differenziazione ambientale parrebbe preclusa, e la terza via collasserebbe nella preclusione radicale che questo lavoro dichiara di superare. La risposta sta nella delimitazione dell'oggetto, dato che l'inappropriabilità non investe l'*an* del conferimento, ma il suo regime temporale e revisionale, e vieta la stabilizzazione rigida della funzione, non la sua attribuzione condizionata e reversibile. Ciò che il principio sottrae alla decisione del presente non è la scelta organizzativa, ma la pretesa di renderla irrevocabile per i destinatari futuri della tutela.

Per saggiare che il triplice vaglio non operi nel vuoto, conviene applicarlo a una funzione concreta, vale a dire l'organizzazione della filiera delle bonifiche dei siti di interesse regionale, additata in dottrina quale «domanda costituzionalmente specifica», la cui scomposizione restituisce esiti differenziati. La definizione degli standard di bonifica, delle soglie di contaminazione e degli obiettivi di risanamento ricade nel primo gradino della compostibilità, poiché incide sul nucleo normativo uniforme del bene e resta perciò indisponibile alla differenziazione. La gestione dei dati, dei monitoraggi e dei protocolli di rilevazione appartiene al secondo gradino, essendo articolabile in sede regionale soltanto quale innesto nel Sistema nazionale a rete, mai quale uscita da esso.

Residuano, sul terzo gradino, l'impulso istruttorio, il raccordo interistituzionale e l'eventuale monitoraggio aggiuntivo, che esibiscono la territorialità intrinseca propria della differenziazione compostibile. Su tale residuo intervengono, poi, gli altri due principi, dei quali la stabilità del rendimento esige che il conferimento sia condizionato a indicatori *ex post* - tempi di completamento, quota di siti risanati, ripristino delle soglie ambientali - idonei a fondare la reversibilità, laddove l'inappropriabilità democratica impone che l'intesa contempli clausole di riesame e non irrigidisca la funzione oltre l'orizzonte rappresentativo. Ne risulta che, anche per una funzione ambientalmente sensibile, residua un nucleo di differenziazione costituzionalmente ammissibile, sicché la categoria dell'asimmetria ecologica non descrive un insieme vuoto. Si tratta, però, di un nucleo angusto - il terzo gradino, sotto presidio dei tre principi - conferma sul piano applicativo della tesi per cui il regime opera assai più come vincolo che come programma di devoluzione.

7. Brevi considerazioni conclusive.

L'indagine consente, a questo punto, di sciogliere la domanda costituzionale che l'apriva, cioè in qual modo si concilia il principio ambientale post-2022 con il regionalismo differenziato attivato dalla l. n. 86/2024 e ridisciplinato, nei suoi presupposti, dalla sent. n. 192/2024. La risposta è una sola, e può essere enunciata in forma di inversione, secondo cui l'ambiente non è oggetto della differenziazione, ma criterio che la disciplina, la seleziona e ne misura la sostenibilità. Il problema cessa, così, di essere questione di riparto di competenze e diviene questione di coerenza con il principio ambientale, mutamento che investe la natura stessa dell'interrogativo, prima ancora dei suoi esiti¹⁶².

¹⁶² La traiettoria della ricostruzione qui proposta - che chiude il principio ambientale entro un regime articolato in compostibilità sistemica, stabilità del rendimento e inappropriabilità democratica - trova un riscontro comparatistico nell'ecologismo personalista sviluppato in chiave filosofico-giuridica da J. BALLESTEROS, *Ecologismo personalista. Cuidar la naturaleza, cuidar al hombre*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, secondo cui l'uomo è «cuerpo personal, dependiente del resto de la naturaleza y, al mismo tiempo, dotado de una particular dignidad que le po-

Tre acquisizioni segnano lo scarto rispetto al dibattito esistente, e conviene enunciarle senza reticenza. La prima, di struttura, è che i tre principi del modello - compostibilità sistemica, stabilità del rendimento, inappropriabilità democratica (*supra*, § 6) - non costituiscono tre criteri giustapposti, ma un'unica architettura, nella quale ciascuno presidia una soglia costituzionale distinta - strutturale, funzionale, procedurale - e nessuno è surrogabile dagli altri, tanto che la differenziazione che superi il vaglio del rendimento ma infranga la compostibilità sistemica resta preclusa, e così reciprocamente. L'architettura, del resto, non è soltanto cumulativa, ma ordinata, ché i tre principi intervengono su piani e in momenti distinti, in successione anziché in concorrenza. La compostibilità opera *ex ante* e sull'oggetto, quale soglia di ammissibilità della funzione differenziabile, laddove l'inappropriabilità opera nel momento genetico dell'intesa e sulla procedura, conformandone la struttura, e la stabilità del rendimento opera *ex post* e sul risultato, quale controllo continuo che attiva, all'occorrenza, il potere sostitutivo.

Ne segue che un conflitto fra i principi è strutturalmente precluso: non si tratta, infatti, di valori in tensione da bilanciare, ma di filtri successivi insistenti su oggetti diversi - la funzione, l'atto, l'esito - talché il bilanciamento si dà semmai all'interno di ciascuno (è il caso delle funzioni miste rispetto alla compostibilità), non fra l'uno e l'altro. La sola interferenza apparente - l'inappropriabilità esige reversibilità, la garanzia dell'investimento pluriennale esige stabilità - si scioglie nella distinzione fra modificabilità bilaterale e revocabilità unilaterale, poiché l'intesa è stabile contro il recesso unilaterale e insieme reversibile per consenso del tutto democratico, sì che i due principi convergono anziché elidersi. La loro unità, in ultimo, non è di coesistenza ma di radice, dal momento che tutti e tre discendono dalla struttura unitaria del bene, di cui presidiano rispettivamente l'integrità strutturale, il livello del rendimento e la disponibilità intergenerazionale, tre volti di una sola tutela, colta nella sua struttura, nel suo grado e nella sua durata.

La seconda, di metodo, è che il regime non si arresta all'enunciazione, ma si lascia operationalizzare, in quanto il test a tre gradini converte la compostibilità da formula in procedura, la stabilità del rendimento converte la non regressione da direttiva interpretativa in parametro endogeno che attiva doverosamente l'art. 120, comma 2, Cost., e l'inappropriabilità converte l'art. 9, secondo periodo, Cost. in clausola di rigidità procedurale. La terza, di categoria, è che l'«asimmetria ecologica», finora impiegata in chiave descrittiva o critica, assume qui funzione costruttiva, designando non un fenomeno da registrare, ma l'unico modo costituzionalmente concepibile di articolare l'art. 116, comma 3, in materia ambientale¹⁶³.

sibilita y obliga a cuidar del resto de la creación», e secondo cui le dichiarazioni internazionali sul diritto all'ambiente, sino alla Conferenza di Rio, operano quali «antropocéntricas, pero no individualistas», presentando «la positiva novedad de establecer ante todo una lista de deberes». La traiettoria comparatistica conferma la ratio costituzionale qui ricostruita, giacché la tutela ambientale non si lascia separare dalla tutela umana quale funzione unitaria nella quale diritto soggettivo e dovere repubblicano operano quali dimensioni complementari della medesima protezione. Detto altrimenti, il principio ambientalista post-2022, nella lettura del presente lavoro, fissa nel rapporto fra persona, habitat e dovere la cifra ultima dell'asimmetria ecologica costituzionalmente concepibile, tale che tutte le componenti della Repubblica - Stato, Regioni, enti locali, apparati tecnici, cittadini - concorrono, ciascuno secondo la propria funzione, alla protezione del medesimo bene.

¹⁶³ I tre principi del regime costituzionale dell'asimmetria ecologica trovano fondamento in distinte traiettorie della letteratura, qui ricomposte in architettura unitaria. Per il primo limite di compostibilità sistemica: G. VOSA, *La tutela dell'ambiente «bene materiale complesso unitario»*, cit., p. 32, e Corte cost., sent. n. 378/2007. Per il test costituzionale autonomo della stabilità del rendimento: M. BERTOLISSI, *Un sintetico appunto sull'autonomia differenziata*, cit., p. 263. Per il principio di inappropriabilità democratica: A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione*, cit., p. 104; BVerfG, 24 marzo 2021, BVerfGE 157, 30; G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale*

La portata del modello non si esaurisce, peraltro, in alcuna singola applicazione, ma vale per ogni domanda di differenziazione che investa funzioni ambientalmente rilevanti, alle quali impone il medesimo triplice vaglio. E vale, in prospettiva, oltre la stessa materia ambientale, ch   ci   che il lavoro sperimenta sul principio ecologico - un principio fondamentale che opera quale criterio, e non quale oggetto, della differenziazione - pu   costituire schema di analisi per il rapporto fra l'art. 116, comma 3, e gli altri principi a forte densit   costituzionale che il vaglio della differenziazione    destinato a incontrare, dalla tutela della salute alla coesione sociale. L'ambiente   , in tal senso, il primo banco di prova di una questione pi   generale, quella della differenziabilit   delle funzioni connesse a beni costituzionalmente indisponibili.

Sul versante della vulnerabilit   territoriale si impone, poi, una precisazione: va esclusa ogni lettura compensativa dell'asimmetria. La fragilit   ambientale di un territorio - l'esposizione a contaminazione, la pressione antropica, il degrado - non vale quale titolo per rivendicare maggiori funzioni, atteso che la «vulnerabilit   territoriale» non fonda un diritto alla differenziazione, ma costituisce semmai un fatto che ne aggrava l'onere di giustificazione.

L   dove la posta in gioco    pi   alta, pi   stringente - e non pi   indulgente - deve farsi il vaglio dei tre principi, giacch   un eventuale deficit di rendimento si convertirebbe in pregiudizio per beni costituzionali primari. La fragilit  , in altri termini, non genera un diritto all'asimmetria, ma un dovere di tutela pi   rigorosamente controllata, suscettibile di tradursi tanto in un'attribuzione selettiva di funzioni quanto, pi   spesso, nel suo diniego.

Resta da affrontare l'obiezione pi   dura, che non investe i dettagli del regime, ma la sua stessa ragion d'essere. Si potrebbe osservare che, dopo la sent. n. 192/2024, «ben poco resti in piedi» della legge n. 86/2024, tale che, se la differenziazione superstite    ridotta all'articolazione di funzioni puntuali, e se i limiti pretori «abbiano di mira» un risultato assai prossimo alla sua sostanziale inutilit  , teorizzare un «regime dell'asimmetria ecologica» parrebbe esercizio sproporzionato rispetto a un oggetto evanescente, una soluzione in cerca di un problema¹⁶⁴.

La replica    triplice e muove, anzitutto, dal rilievo che    proprio l'esiguit   e l'indeterminatezza dello spazio residuo a renderlo pi   esposto, non meno, all'impiego strumentale, dal momento che una legge «riscritta» dalla Corte lascia margini interstiziali nei quali la pressione differenziatrice pu   reinsediarsi, e il regime dei tre principi serve precisamente a disciplinarli prima che si aprano. In secondo luogo - e qui sta il punto dirimente - i tre principi non sono contingenti alla sorte della l. n. 86/2024, giacch   essi articolano il modo in cui il principio ambientale vincola ogni articolazione territoriale delle funzioni di

dell'ambiente, cit., p. 16. Sulla complementarit   dei tre piani quale architettura unitaria, amplius, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 280 ss., il quale, dal versante dei limiti del regionalismo differenziato, anticipa la ratio della necessaria articolazione di principi non surrogabili. Il posizionamento dottrinale del presente lavoro pu   essere precisato in dialogo con due posizioni opposte. Da un lato, le tesi che escludono in radice la differenziazione ambientale, riconducibili in particolare a G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., passim, e ad A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., pp. 57-64, il quale esclude ogni competenza esclusiva regionale in materia ambientale. Dall'altro lato, le tesi che consentono la differenziazione quale tecnica ordinaria, sottoposta alle sole condizioni procedurali dell'art. 116, comma 3, riconducibili in particolare a R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma*, *Cost.*, cit., passim, per una posizione possibilista. Il presente lavoro propone una terza via condizionata, articolata nei tre principi del regime costituzionale dell'asimmetria ecologica, che non rinuncia alla logica dell'autonomia differenziata, ma la sottopone integralmente alla disciplina del principio ambientale.

¹⁶⁴ L'obiezione    costruita sui rilievi pi   severi della dottrina che ha commentato la sent. n. 192/2024, fra i quali A. Spadaro, *La «quadratura del cerchio»...*, cit.; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit.

tutela, compresa quella ordinaria dell'art. 118 Cost., sicché il loro valore teorico permane anche là dove l'art. 116, comma 3, non venga mai attivato in materia ambientale. Infine, il modello non è un programma a favore della differenziazione, ma un vincolo che le si oppone, il cui effetto pratico più probabile è di dimostrare che, nella maggior parte dei casi, gli strumenti ordinari bastano e l'art. 116, comma 3, non deve essere attivato. La fecondità della categoria si misura, perciò, tanto sulle differenziazioni che essa consente quanto su quelle che impedisce.

Va sciolta, da ultimo, un'obiezione speculare a quella appena confutata, secondo la quale, se ogni funzione compossibile fosse conseguibile anche con gli strumenti ordinari dell'art. 118 Cost., lo spazio dell'asimmetria ammissibile parrebbe un insieme vuoto, e la terza via coinciderebbe con la preclusione, ma la risposta è duplice. In primo luogo, il rapporto fra i due istituti va costruito in termini di sussidiarietà dell'istituto stesso. L'art. 116, comma 3, è infatti attivabile soltanto previa dimostrazione - che integra l'onere istruttorio imposto dalla sent. n. 192/2024 - che gli strumenti ordinari sono stati esperiti o risultano inidonei: donde non concorrenza fra titoli, ma gradualità d'accesso. In secondo luogo, residua una classe di casi nei quali il conferimento ex art. 118 non costituisce surrogato adeguato, e cioè quelli in cui la funzione esige un orizzonte pluriennale di investimento organizzativo - laboratori, personale tecnico, infrastrutture informative - che soltanto la stabilità dell'intesa, assistita dalla garanzia di integrale finanziamento ex art. 119, comma 4, Cost., può assicurare, mentre il conferimento ordinario resta revocabile in ogni momento con legge statale. È in ciò che la distinzione, già richiamata, fra modificabilità bilaterale e revocabilità unilaterale dispiega il proprio rilievo pratico, posto che l'intesa, irriducibile alla revoca unilaterale, fonda quell'orizzonte di stabilità che l'investimento pluriennale presuppone. L'asimmetria ecologica ammissibile non è, dunque, un insieme vuoto, ma un insieme a ingresso oneroso.¹⁶⁵

L'autonomia differenziata non è né rimedio generale né pericolo inevitabile, ma diviene costituzionalmente ammissibile soltanto quando si lasci disciplinare dal principio ambientale, e cessa di esserlo non appena pretenda di disporne. La Repubblica non amministra l'ambiente differenziandolo, ma lo tutela articolando, secondo il principio ambientale, le funzioni della sua protezione comune. L'apoditticità della formula investe la cornice, non gli esiti, restando, entro il regime dei tre principi, ogni attribuzione sperimentale, misurabile e reversibile. Il modello non esaurisce, del resto, ogni questione che apre, la traduzione processuale della legittimazione degli interessi intergenerazionali resta *de iure condendo*, e il giudizio sulla tenuta delle intese è consegnato alla prassi attuativa e, in ultima istanza, alla giurisprudenza costituzionale. Volendo concludere, o l'asimmetria ecologica accoglie il regime dei tre principi, e si converte in tecnica condizionata di intensificazione della tutela comune, oppure si pone in alternativa al principio ambientale, e cessa, *ipso iure*, di essere differenziazione costituzionalmente concepibile¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Sul nesso fra stabilità dell'intesa e garanzia finanziaria, e sulle implicazioni dell'art. 119 Cost. nel regionalismo differenziato, G. RIVOCCHI, *L'art. 119 Cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2024.

¹⁶⁶ In questo senso, R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., pp. 14-15, per il quale il percorso corretto muove dall'individuazione degli obiettivi e delle politiche regionali; A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, p. 912, secondo cui il superamento dei divari territoriali non richiede «maggiore autonomia ma semmai più Stato», dovendo la maggiore autonomia essere concessa «a chi sia effettivamente in grado di esercitarla» (p. 899); G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 634, per il quale la «disuguaglianza negli strumenti» dev'essere finalizzata all'«uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale».