



Rivista N°: 3/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 31/07/2023

AUTORE: Giulio M. Salerno*

AMBIENTE E ARTICOLAZIONE COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE TRA STATO E REGIONI**

ENVIRONMENT AND CONSTITUTIONAL ARTICULATION OF ATTRIBUTIONS BETWEEN THE STATE AND THE REGIONS

Sommario: 1. Considerazioni introduttive e delimitazione del tema. – 2. L'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni nel "primo regionalismo". – 3. Dalla tendenza espansionistica alla riforma, ovvero alla potenziale contro-riforma, del 2001. – 4. La modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: quali effetti sull'articolazione delle competenze sulle materie ambientali?

1. Considerazioni introduttive e delimitazione del tema.

Oggetto della presente relazione è l'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni in relazione all'"ambiente", articolazione che sarà quindi affrontata dal punto di vista dell'analisi della distribuzione delle predette competenze tra il livello centrale di governo dell'intera collettività, e il livello territoriale rappresentato dalle istituzioni che operano a livello regionale.

Tale distribuzione, può subito rilevarsi, ha assunto peculiare rilievo costituzionale a seguito della legge cost. n. 3 del 2001, allorquando la nozione di "ambiente" è stata espressamente inserita nella Costituzione in quanto collocata all'interno dell'elencazione delle materie assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Si è così posta la questione se ciò dovesse comportare la tendenziale regressione o addirittura la possibile soppressione delle competenze che le Regioni, nel corso del cosiddetto "primo regionalismo", avevano già acquisito in tema ambientale sulla base dei molteplici titoli competenziali loro spettanti ai sensi dell'originaria formulazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., a partire dei molteplici ambiti

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Macerata; Direttore dell'ISSiRFA-CNR.

** Relazione al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale", 12 maggio 2023, Università Luiss "Guido Carli" di Roma.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

materiali che i legislatori dello Stato e delle Regioni – e soprattutto la Corte costituzionale quando è stata chiamata a pronunciarsi in sede di contenzioso - avevano ritenuto di volta in volta pertinenti, per l'appunto, alle questioni ambientali, come, ad esempio, gli ambiti relativi alle materie dell' "agricoltura e foreste", "urbanistica", "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale", "acque minerali e termali", "cave e torbiere", "caccia", "pesca nelle acque interne" e "assistenza sanitaria"¹.

Del resto, le Regioni non avevano acquisito tali competenze senza difficoltà e incertezze nella precisazione delle specifiche attribuzioni e dunque nella determinazione dei rapporti con le competenze dello Stato. Infatti, ad esempio, se la protezione ambientale era spesso accostata, in quanto funzionalmente rilevante, alla tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, e se quest'ultima tutela, come diceva chiaramente la Corte costituzionale, doveva ritenersi "affidata, secondo la nostra Costituzione, a un sistema di intervento pubblico basato su un concorso di competenze statali con quelle regionali"², la stessa Corte procedeva poi a distinguere la tutela delle "bellezze naturali ambientali" considerate nel loro "insieme", che era assegnata alla competenza dello Stato, dalla tutela dei beni tutelati mediante la disciplina urbanistica che invece era rimessa anche all'intervento della competenza regionale³.

Peraltro, anche nell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni che si sono venuti determinando in materia di competenze ambientali dopo la riforma del 2001, e dunque nel corso del cosiddetto "secondo regionalismo", in base alle disposizioni legislative rispettivamente adottate dallo Stato e dalle Regioni, e anch'esse ripetutamente sottoposte al copioso sindacato della Corte costituzionale, si è innescato un processo in cui l'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni si è sviluppata secondo una logica improntata alla flessibilità e alla dinamicità dell'interrelazione tra i diversi livelli di governo, per lo più in connessione alla singolarità delle specifiche e contingenti valutazioni di volta in volta connesse alla connotazione del carattere necessariamente unitario o, viceversa, potenzialmente territorializzabile dell'intervento pubblico.

Per procedere all'analisi di tale complesso percorso evolutivo, tuttavia, è necessario procedere in via preliminare all'individuazione dei confini che delimitano la sfera complessiva dell'azione pubblica, statale e regionale, in ordine alla materia ambientale, e dunque da un lato in ordine alla comprensione, e dunque alla definizione, dell'oggetto "ambiente", e, dall'altro lato, in relazione alla precisazione delle funzioni, e pertanto delle finalità cui sono costituzionalmente orientati – vincolandone quindi teleologicamente il rispettivo contenuto - gli interventi pubblici rispettivamente spettanti allo Stato e alle Regioni in base al dettato costituzionale. In vero, si tratta di un compito non facile su entrambi i versanti.

Sul primo versante, perché la comprensione del significato che scaturisce dal significativo "ambiente" è intrinsecamente – se non "ontologicamente"⁴ - condizionata, e quindi

¹ Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte costituzionale n. 72 del 1977, n. 7 e n. 239 del 1982, n. 183 del 1987, n. 555 del 1988, n. 391 del 1989,

² Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 183/1987.

³ Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 1972.

⁴ Così richiamando l'acuta osservazione di M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 5, ove l'A. rileva che "i limiti della scienza giuridica e del linguaggio normativo, che risultano

inevitabilmente flessibilizzata, dall'onnicomprendività dei beni della vita che vi sono o vi possono essere ricompresi, per di più tenuto conto dell'evoluzione della conoscenza dei fenomeni e dei processi che compongono la realtà effettuale. In ordine alla comprensione del significato della nozione "ambiente" in senso schiettamente giuridico, del resto, è ampiamente noto l'autorevole tentativo di sezionarne il significato in relazione a tre aspetti, e cioè al bene pubblico protetto, al fatto giuridico commesso, e all'attività amministrativa incidente⁵. E sono parimenti note le critiche successivamente formulate da chi ha ritenuto che la rinuncia alla prospettazione di un significato giuridicamente unitario avrebbe comportato la trasfigurazione del concetto giuridico di ambiente in una "nozione metagiuridica"⁶. In quest'ultima prospettiva, in particolare, si era allora suggerito di cogliere il tratto giuridico essenziale della protezione dell'ambiente nella presenza di un diritto diffuso della personalità, cioè come diritto soggettivo alla salubrità ambientale riconosciuto ad ogni individuo in quanto costituzionalmente fondato sul diritto alla salute, e soprattutto direttamente tutelabile in sede giurisdizionale. Al di là delle obiezioni che, a loro volta, erano state formulate nei confronti di questo tentativo di ricostruzione unitaria della nozione giuridica dell'ambiente, un fatto è certo: l'obiettivo di fondo era stato concretamente raggiunto, proprio in quanto nella giurisprudenza costituzionale si era poi insinuata la consapevolezza della presenza di una "concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali"⁷. Certezza che non è stata scalfita né dalla molteplicità delle forme giuridiche di tutela dei beni riconducibili all'ambiente, né dalla pluralità delle modalità di regolazione e di fruizione di quest'ultimo, che erano variamente presenti e contemporaneamente riscontrabili nel diritto positivo. Tanto che la Corte ha affermato che siffatta pluralità di sfaccettature nella concretizzazione dei profili giuridici dell'ambiente "non fa venir meno e non intacca la sua natura di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione"⁸.

Ma proprio sulla tendenziale pericolosità di tale configurazione teorica rispetto alla tenuta delle competenze regionali, si è subito sollevata la dovuta attenzione, in quanto la ipostasi di una nuova materia, unitariamente configurata, in tema ambientale avrebbe potuto superare l'enumerazione costituzionale delle competenze regionali, "divenendo una specie di *passerpartout* che lo Stato può utilizzare contro l'autonomia regionale" ovvero, anzi, "ha finito con l'essere, nella prassi legislativa e nella giurisprudenza costituzionale, la reale premessa per la

impotenti di fronte ad un concetto ontologicamente indeterminato in astratto e di per sé non riducibile in enunciati prescrittivi".

⁵ Ci si riferisce alla famosissima tesi elaborata da M. S. Giannini, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 15 ss. e in specie p. 23.

⁶ Si tratta dell'altrettanto nota replica che qualche anno dopo è stata esposta, anche mediante un titolo simmetricamente opposto, da A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, pp. 33 ss. e in specie p. 54.

⁷ In tal senso la Corte costituzionale si esprime nella sentenza n. 210 del 1987.

⁸ Così la Corte costituzionale nella sentenza di poco successiva n. 641 del 1987; su questa tematica, si vedano in particolare, le riflessioni di S. Grassi, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in AA.VV. *Scritti in onore di Alberto Predieri, Giuffrè*, Milano, 1996, vol. II, in specie p. 926 ove si parla di un diritto avente una struttura unitaria che sintetizza, allo stesso tempo, un complesso di diritti.

centralizzazione delle competenze”⁹. Sarà allora interessante verificare se e in quale misura questo temuto risultato sia stato davvero l’esito di un percorso che, partendo da un’assunzione unitaria di carattere dommatico dell’ambiente che è stata formulata in sede dottrinale e poi recepita nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ha poi trovato sbocco nella soluzione – in vero, alquanto drastica – adottata nella legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, allorché si è deciso di inserire all’interno della formulazione del modificato art. 117 Cost. la materia della “tutela dell’ambiente” tra gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato, e, per di più, affiancandola con l’ulteriore materia della “tutela (...) dell’ecosistema” – sempre rimessa alla competenza esclusiva dello Stato – e prevedendo invece tra le materie di competenza concorrente delle Regioni, il solo riferimento alla “valorizzazione dei beni (...) ambientali”.

Un percorso su cui, più recentemente, è intervenuta in senso ben diverso la scelta adottata nel 2022, quando il medesimo obiettivo dell’esplicita costituzionalizzazione delle tematiche ambientali è stato perseguito non agendo nella specifica disciplina concernente la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, bensì intervenendo sui principi fondamentali che sono raccolti nei primi dodici articoli della Costituzione. In altri termini, la soluzione che nel 2001 era stata utilizzata – e che era, a ben vedere, una strada obbligata in quanto la riforma in oggetto era oggettualmente circoscritta al Titolo V della seconda Parte della Costituzione, è stata per così dire scavalcata da una scelta di ben più elevato profilo costituzionale.

Infatti, per la prima volta nella storia repubblicana, e proprio con riferimento alle tematiche ambientali, si è deciso di incidere espressamente e in senso incrementale sui principi fondamentali prescritti nella porzione introduttiva del testo costituzionale. Tale opzione è stata effettuata inserendo nell’art. 9 Cost. una corposa disciplina che attribuisce all’intera Repubblica – e dunque all’intero spettro delle istituzioni che la costituiscono ai sensi dell’art. 114, comma 1, Cost. - il compito di tutelare l’“ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi”, e che al contempo – e peraltro non intervenendo sulla sede propriamente più corretta dal punto di vista della topografia delle disposizioni costituzionali, ovvero su quanto già disposto nell’art. 117, comma 2, Cost. – riserva espressamente alla legge dello Stato la funzione di provvedere alla tutela degli animali. Inoltre, si è intervenuto anche sul testo dell’art. 41, comma 1, Cost. aggiungendo l’“ambiente” – insieme alla “salute” - agli altri interessi pubblici (l’utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana) che già la Costituzione pone come limiti del libero svolgimento dell’iniziativa economica privata. E, al contempo, si è ulteriormente modificato lo stesso art.41, comma 1, Cost., prescrivendo che la “legge” concernente la determinazione dei programmi e controlli opportuni per indirizzare e coordinare l’iniziativa economica pubblica e privata, possa essere rivolta non soltanto ai già previsti fini “sociali”, ma anche a quelli “ambientali”. A tal proposito, del resto, va aggiunto che, secondo il costante insegnamento della Corte costituzionale, la presenza di una riserva di legge prescritta dalla Costituzione non esclude l’intervento delle legge regionale qualora l’oggetto della riserva rientra anche in una delle materie spettanti alle competenze delle stesse Regioni, come, per l’appunto, deve rilevarsi nel caso in questione in quanto sussistono non poche competenze concorrenti – oltre che

⁹ In questo senso si è espresso S. Mangiameli, *L’ “ambiente” nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia all’assetto giuridico di un difficile modello)*, in S. Mangiameli (a cura di), *Gior-nate teramane sull’ambiente*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 139 ss. e in specie, rispettivamente, p. 155 e p. 161.

residuali - delle Regioni che consentono loro di intervenire in materia di iniziativa economica mediante la determinazione di programmi o controlli con finalità di indirizzo e coordinamento.

Occorre dunque interrogarsi su quali siano le conseguenze della revisione costituzionale del 2022 nei confronti dell'articolazione delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia ambientale. Innanzitutto, allora, è possibile chiedersi se nella revisione del 2022, e in particolare nelle predette inserzioni all'interno delle disposizioni che costituiscono il dettato prescrittivo che ha per oggetto i principi fondamentali dell'intera Costituzione, sia rintracciabile anche un'esplicita volontà di intervento consequenziale sull'assetto costituzionale che, ai sensi del Titolo V, presiede alla definizione delle competenze statali e regionali in materia ambientale. Più precisamente, se dall'introduzione del sopra richiamato connotato "repubblicano" che è espressamente richiamato sul versante istituzionale scaturisca anche la volontà di incidere innovativamente sulla ricomposizione dei livelli territoriali di spettanza delle competenze pubbliche in materia ambientale rispetto a quanto sussisteva nell'assetto prescrittivo che risultava dal previgente ordinamento costituzionale. In definitiva, se la specificazione del carattere "repubblicano" dell'azione pubblica comporti anche l'irrobustimento delle garanzie che concernono la necessaria compresenza di tutte le istituzioni, sia centrali che decentrate, nello svolgimento delle molteplici competenze pubbliche - non solo mediante atti legislativi e regolamentari, ma anche mediante l'azione amministrativa - aventi ad oggetto la tematica ambientale considerata dal punto di vista funzionale della "tutela". In questo senso, si può poi scendere ancor più nel dettaglio e considerare, ad esempio, se la revisione costituzionale del 2022 possa comportare anche la riconsiderazione di quell'orientamento emerso nella giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 che, mediante il ricorso al canone della "trasversalità" della materia relativa alla "tutela dell'ambiente", ha utilizzato una molteplicità di strategie operative per evitare la temuta concentrazione delle relative competenze nelle sole mani dello Stato. Oppure, utilizzando un punto di vista più generale, si può verificare se le predette modifiche apportate al testo costituzionale in tema ambientale consentono di affrontare su nuove e diverse basi le già ricordate problematiche relative all'identificazione della nozione giuridica dell'"ambiente". A tal proposito, invero, può rilevarsi che il legislatore costituzionale del 2022, se ha ulteriormente specificato le tematiche ambientali dal punto di vista dell'oggetto degli interventi di tutela, nello stesso tempo ha considerato unitariamente l'impegno della Repubblica, e quindi di tutte le istituzioni, ad agire nel senso della preservazione dell'equilibrio ambientale è condizione dell'esistenza e della prosecuzione della collettività.

Tutto ciò premesso, nel presente contributo si procederà, in primo luogo, ad una sintetica descrizione dell'evoluzione che ha condotto all'attuale assetto dell'articolazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in connessione con l'evoluzione del regionalismo, sottolineando le caratteristiche essenziali di questa articolazione, dalla nascita delle Regioni e quindi dal cosiddetto "primo regionalismo" al passaggio al secondo regionalismo tra continuità e novità, ed esplicitando le ragioni essenziali che hanno guidato o condizionato siffatta evoluzione tra momenti di espansione e momenti di contrazione delle competenze decentrate. Come si vedrà, questo processo evolutivo ha dato luogo ad un assetto caratterizzato da intrinseca flessibilità e di inevitabile incertezza, in cui un ruolo cruciale è stato svolto dalla giurisprudenza elaborata nel corso di un contenzioso costituzionale sempre assai rilevante e

consistente, e in cui si sono avvicinati multipli criteri di ripartizione talora utilizzati, per così dire, *à la carte*. Successivamente, infine, si procederà alcune valutazioni sul probabile impatto delle modifiche apportate agli artt. 9 e 41 Cost. rispetto all'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni.

2. L'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni nel "primo regionalismo"

Nel cosiddetto "primo regionalismo", in relazione alla materia ambientale è immediata l'emersione del problema della ripartizione delle competenze tra il livello statale, considerato competente in via generale in base al principio allora vigente in ordine alle materie residuali, e il livello regionale a sua volta considerato competente, come già detto, per ragioni di connessione con le materie di spettanza regionale. Questa contemporanea compresenza dell'attore statale, che agiva per ragioni di unitarietà dell'azione pubblica, così come degli attori regionali, che potevano così tenere conto delle differenziate esigenze territoriali, determinava sin da subito difficoltà in relazione alla specifica distinzione delle rispettive attribuzioni.

E del resto, già con il primo trasferimento si pose il problema dell'integrale trasferimento delle competenze amministrative nelle materie enumerate dell'art. 117, quando siffatte competenze risultavano interferenti con la politica ambientale, come, ad esempio, nelle materie dell'agricoltura e delle foreste.

Si pensi, a titolo di esempio paradigmatico, alla sentenza n. 142/1972 della Corte costituzionale - sentenza il cui giudice relatore era Costantino Mortati e che verteva su alcune disposizioni del d.P.R. 11/1972 che erano state impugnate dalle Regioni, a loro volta difese da avvocati del calibro di Leopoldo Elia e Feliciano Benvenuti -, sul ritaglio delle competenze amministrative di cui alcune, per connessione a finalità unitarie e nazionali, erano state escluse dal trasferimento a favore delle Regioni, come nella materia dei parchi e del personale forestale:

Così si espresse testualmente la Corte costituzionale, in primo luogo sulla presenza dell'interesse concernente l'"insieme paesistico" in quanto "dotato di organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio", e che, in quanto tale, deve considerarsi oggetto di riserva a favore dello Stato:

"Esulante dalla materia dell'agricoltura deve considerarsi anche quella riguardante i parchi nazionali, per i quali la lettera s) dispone una riserva a favore dello Stato, impugnata dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria. Infatti la formazione di tali parchi vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o di manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio, quali possono presentarsi anche in confronto a territori privi di vegetazione o comunque, pur quando questa sussista, destinata a rimanere esclusa da quelle utilizzazioni produttive che costituiscono l'oggetto specifico dell'attività agricola".

E circa il personale forestale, la Corte limita i compiti delle Regioni alla necessità di "assicurare la piena utilizzazione di tale personale e la fedele attuazione delle direttive di politica forestale nel quadro di quella nazionale", ritenendo corretto "l'affidamento allo Stato dello stato giuridico degli appartenenti al corpo forestale", in quanto ciò "trova fondamento nella

natura delle funzioni ad esso assegnate che comprendono la polizia forestale, cioè una attività che sfugge alle Regioni (cui l'art. 117 conferisce poteri solo per la polizia locale urbana e rurale) ed altresì un'altra serie di compiti pure essi di esclusiva o prevalente competenza statale, come la difesa del suolo, la protezione dell'ambiente naturale, nonché dei parchi nazionali, la lotta contro gli incendi".

In definitiva, la natura unitaria degli interessi collegati alla protezione ambientale giustifica l'attrazione delle competenze a favore dello Stato, anche quando trattasi ambiti ricollegabili alle competenze costituzionalmente assegnati alle Regioni.

Ma, dato che la competenza statale in materia di "politica ambientale" è chiaramente residuale e quindi "istituzionale", la Corte anche si pone il problema opposto, cioè quello della possibile espansione della legislazione regionale che opera negli ambiti oggettuali di sua competenza, come, ad esempio, negli ambiti dell'agricoltura e foreste, delle cave e torbiere, o dell'urbanistica. E allora, la Corte in non poche occasioni giustifica queste leggi regionali in quanto "estensione necessaria" delle loro competenze che non viene preclusa dalla legge statale.

Del resto, numerose competenze amministrative con espressa finalità ambientale erano state attribuite dalla legislazione statale alle Regioni, soprattutto mediante il d.P.R. 616 del 1977, e che poi sono state considerate dalla Corte costituzionale come vere e proprie "norme interposte" rispetto all'art. 117 anche con riferimento alla protezione ambientale. E infatti, ad esempio, le competenze amministrative assegnate alle Regioni in materia di urbanistica concernevano anche la "protezione dell'ambiente", quelle sui parchi anche la "protezione della natura", e quelle sulla "tutela dell'ambiente dagli inquinamenti".

Tra l'altro, là dove erano presenti norme statali che attribuivano le competenze di protezione ambientale alle Regioni (vedi il già richiamato d.P.R. 616/1977), esse finivano per sancire lo stesso carattere costituzionale di tali competenze regionali. Si pensi alla sentenza n. 183/1997 in cui la Corte costituzionale ha affermato che, sulla base dell'interpretazione teleologica di molteplici materie regionali ai sensi dell'art. 117 (come, ad esempio, l'urbanistica e l'assistenza sanitaria), era desumibile la competenza costituzionalmente garantita alle Regioni in materia di protezione ambientale, sicché si ergeva a canone distintivo di quest'ultima il suo proprio "contenuto" che "può essere individuato, in relazione all'assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, per un verso nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio stesso, per altro verso, nella preservazione della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico".

Quindi, in estrema sintesi, dall'emersione prima nella legislazione dello Stato, e poi a livello costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale, dell'inevitabile multidimensionalità, collocabile cioè sia a livello unitario che a quello territoriale, degli interessi contemporaneamente rivolti alla tutela e alla protezione dell'ambiente – inteso in una pluralità di accezioni variamente collegate al paesaggio, al territorio e alle molteplici componenti fisiche di quest'ultimo, alla natura e agli ambiti di particolare pregio per la presenza di "valori estetici, scientifici, ecologici" – è conseguita l'applicazione di canoni giurisprudenziali che hanno consentito l'emersione di talune attribuzioni spettanti alle Regioni e dunque anche considerate

costituzionalmente garantite, e che erano fondate, essenzialmente, sulla presenza di disposizioni statali che assegnando alle Regioni alcune funzioni di rango amministrativo peraltro strettamente intrecciate con quelle statali, consentivano anche la produzione di un ulteriore effetto ascensionale, ossia il ritrovamento delle corrispondenti competenze legislative di dettaglio che, in connessione strumentale con le materie enumerate dall'art. 117 Cost., erano dunque costituzionalmente riconoscibili e assegnabili alle Regioni in materia ambientale.

In tal modo, in definitiva, funzionava a pieno regime quell'interpretazione delle "etiche" scritte nell'art. 117 Cost. che, facendo leva sia sulla flessibilità applicativa che era progressivamente presente nella legislazione attenta alle tematiche ambientali, sia sulla capacità maieutica della giurisprudenza costituzionale nell'individuazione della distinzione tra gli interessi ambientali di carattere unitario e di spettanza statale e gli interessi territorialmente circoscritti e quindi di spettanza regionale, anche per questi aspetti consentiva di utilizzare, come aveva icasticamente preavvertito Livio Paladin, lo stesso art. 117 Cost. come una "pagina bianca"¹⁰ in cui ritrovare di volta in volta i principi costituzionalmente rilevanti da utilizzare ai fini della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni anche in una prospettiva di valorizzazione del ruolo di queste ultime¹¹.

3. Dalla tendenza espansionistica alla riforma, ovvero alla "tendenziale contro-riforma", del 2001

A conferma di quanto appena detto, è noto che, prima della revisione costituzionale del 2001, il legislatore statale ha trasferito alle Regioni ulteriori e numerose competenze in materia di "politica ambientale" (si veda, in particolare, il d.lgs. 112/1998), utilizzando, tra l'altro, anche con la tecnica della residualità. Ciò è avvenuto negli ambiti della flora, della fauna, dei parchi e delle riserve naturali, degli inquinamenti, delle risorse idriche, e della difesa del suolo, così assegnando alle Regioni un ruolo sempre più rilevante nella protezione della natura e dell'ambiente, nel contrasto alle molteplici forme di inquinamento e, questione di non poco conto, nella gestione dei rifiuti.

Ma innanzi a questa tendenza indubbiamente espansionistica delle competenze regionali su plurimi versanti attinenti alle questioni ambientali, la riforma costituzionale del 2001 ha posto un dilemma interpretativo e attuativo di cruciale importanza per il destino dei rispettivi confini tra le istituzioni centrali e quelle del decentramento regionale. Infatti, l'espressa previsione, da un lato, della competenza esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente,

¹⁰ Così L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 1971, III, pp. 3 ss. e in specie p. 39. Per un'interessante prospettiva in cui le logiche colte da Livio Paladin agli albori del primo regionalismo possono essere utilmente riconsiderate anche nell'interpretazione del dettato costituzionale successivo alla revisione del 2001, si veda le riflessioni di R. Bin, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenze regionale" – *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, vol. I, pp. 297 ss.

¹¹ Meccanismo che, del resto, si è riprodotto anche nei confronti delle competenze enumerate che, dopo la revisione del 2001, sono state assegnate allo Stato, e che, proprio mediante la doppia azione dell'attuazione legislativa e della multidimensionalità degli interessi, ha consentito la valorizzazione, stavolta, delle attribuzioni dello Stato.

dell'ecosistema" (vedi art. 117, comma 2, lettera s), e, dall'altro lato, della competenza concorrente regionale sulla sola "valorizzazione dei beni culturali e ambientali", almeno a prima lettura poneva un dubbio assai grave: si era di fronte ad un possibile mutamento di rotta o, anzi, ad una immediata e brusca inversione di marcia?

In altri termini, con le due predette precisazioni costituzionali introdotte nell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. , si era voluto disporre il riaccentramento e quindi la riassegnazione allo Stato delle competenze già assegnate alle Regioni nelle tematiche connesse alla protezione ambientale, oppure, ben diversamente, si intendeva agire nel senso della continuità, cioè esplicitare semplicemente a livello costituzionale la competenza già attribuita dalle leggi ed esercitata dagli organi statali a fini di tutela degli interessi unitari di rilievo ambientale, e pertanto già sussistente e distinta rispetto alle competenze regionali le quali, sempre ai fini di protezione ambientale, sarebbero rimaste ferme e dunque sostanzialmente riassegnabili, nel senso della continuità, alle Regioni stesse sulla base dei nuovi titoli di legittimazione presenti nel testo costituzionale come riformulato nel 2021, ovvero nell'intreccio tra le rinnovate competenze concorrenti e le competenze residuali di nuovo conio?

Insomma, le predette formulazioni prescrittive dovevano essere intese nel senso della concentrazione dell'intera funzione della tutela ambientale nelle sole mani dello Stato, così confinando le Regioni nel solo svolgimento dei compiti – legislativi di dettaglio, regolamentari e di assegnazione ed eventuale svolgimento delle funzioni amministrative – in tema di valorizzazione; oppure, al contrario, dovevano essere interpretate nel senso che, in tema di tutela ambientale, erano sintetizzate nella competenza esclusiva dello Stato le attribuzioni già assegnate a fini del perseguimento di interessi unitari e infrazionabili, così mantenendo in capo alle Regioni le competenze già loro riconosciute, e, nello stesso tempo, in relazione alla funzione di valorizzazione dei beni ambientali ormai assunta adesso a rango costituzionale, si riconosceva e garantiva un ulteriore e più esteso ruolo alle Regioni stesse?

Rispetto a un dubbio così ragguardevole la risposta della Corte costituzionale con la sentenza n. 407/2022 la Corte non ha seguito la logica della contro-riforma, ma, seppure con qualche specifico accorgimento, ha preferito un atteggiamento rivolto a garantire sostanzialmente la continuità dell'esercizio delle competenze regionali in materia di tutela ambientale e, dunque, la compresenza di una pluralità di attribuzioni, compiti e funzioni operanti a livello multidimensionale, cioè a livello sia statale che regionale, in quanto rispondenti al perseguimento di interessi o unitariamente configurati e quindi non frazionabili oppure territorialmente distinti e quindi declinabili.

Più precisamente, per raggiungere tale obiettivo, la Corte costituzionale ha introdotto la nozione dell'ambiente come "*valore costituzionalmente protetto*" in relazione ad "*una materia trasversale*" in cui, più precisamente, spettano allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di discipline necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale, ed è parimenti garantito lo spazio per l'azione legislativa delle Regioni se risultano contemporaneamente soddisfatte due essenziali condizioni: se la legge regionale è giustificata dalla titolarità di ambiti materiali che sono di competenza delle Regioni ai sensi del riformulato art. 117, comma 3, Cost. (e dunque con particolare riferimento alle sfere di competenza legislativa concorrente) e nella misura in cui si intendono dettare interventi di innalzamento del livello di

tutela ambientale rispetto a quanto già previsto dalla disciplina nazionale¹². Così lasciandosi intendere che la normativa legislativa in tema di tutela ambientale si sarebbe potuta svolgere in una sorta di “rincorsa” tra legge statale e leggi regionale nell’accrescimento dei limiti applicabili alle attività e ai comportamenti individuali e collettivi, e dunque invero già ponendosi, anche in questa fase iniziale di applicazione della riforma del 2001, la questione sui limiti dell’azione espansiva svolta dalla legislazione, sia statale che regionale, nel senso dell’accrescimento dei livelli di tutela ambientale, e che poi si riproporrà quando si tratterà di valutare la correttezza del bilanciamento tra la tutela degli interessi di natura ambientali che è assicurata dalla legislazione (statale e regionale) e il rispetto degli altri interessi costituzionalmente protetti. In entrambi i casi, come noto, la Corte ha affrontato e risolto le questioni appellandosi al criterio della ragionevolezza¹³, criterio, come noto, dotato di particolare dinamicità e flessibilità.

In definitiva, nel rispetto delle predette condizioni, l’*acquis* regionale in tema di tutela ambientale è stato potenzialmente garantito, sotto l’ombrello delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni, per lo più con riferimento agli ambiti di competenza concorrente, ma in vero non escludendosi quelli attivabili mediante la competenza residuale. Così facendo, in estrema sintesi, si è fatto valere il principio generalissimo di non arretramento delle competenze regionali, il cui immediato indebolimento sarebbe risultato evidentemente contrario allo spirito della riforma del 2001, che era rivolta, per l’appunto, all’accrescimento del ruolo regionale, e non certo al ridimensionamento di quest’ultimo, tanto più in un settore così rilevante quale quello della tutela ambientale. D’altro canto, la delimitazione oggettuale della materia ambientale si è strettamente connessa alla valutazione della presenza di interessi di natura ambientale. In altri termini, proprio in questo ambito si è esaltata quella tecnica della “smaterializzazione delle materie”¹⁴ e del primario ricorso all’interpretazione funzionalistica e teleologica, che è stata utilizzata, in ampia misura, nella definizione di molteplici dei nuovi titoli competenziali posti nel secondo e nel terzo comma del riformulato art. 117, Cost.

Dalla soluzione di ordine generale adottata dalla Corte sono scaturiti, conseguentemente, il problema dell’esatta individuazione delle esigenze di carattere unitario e quindi meritevoli di determinazione mediante atto legislativo statale, così come il problema della

¹² Per un’analisi approfondita del continuismo nel processo definitorio delle competenze statali e regionali in tema di tutela ambientali, tra primo e secondo regionalismo, si rinvia a M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 330 ss., e già, anche per altre riflessioni di ordine più generale, Id., *L’ambiente fra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma del Titolo V*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 282 ss.

¹³ E infatti nella sentenza n. 407/2022 la Corte costituzionale afferma che “la Regione Lombardia può ragionevolmente adottare, nell’ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa (...) rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati” (corsivo nostro). Sul bilanciamento tra la tutela dell’ambiente e, in particolare, gli interessi di natura sociale ed economica, si veda la famosa sentenza Ilva, cioè la sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013, in cui si nega la possibilità della “illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono nel loro insieme, espressione della dignità della persona” (vedi il punto 9 del Considerando in diritto).

¹⁴ Su tale formula dottrinale, si rinvia a F. Benelli, *La “smaterializzazione delle materie”. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006, e, in specie nell’ambito della tutela ambientale, Id. *L’ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 176 ss.

conseguente delimitazione delle deroghe regionali ammissibili verso l'alto e verso il basso. Questi aspetti, in verità, si sono reciprocamente incrociati e sovrapposti nelle soluzioni adottate dalla Corte costituzionale e che, come possiamo subito vedere, non sono state tra loro omogenee.

Ad esempio, nella sentenza n. 307/2003 sull'inquinamento elettromagnetico, la Corte ha ritenuto che i valori-soglia stabiliti dal legislatore statale a livello nazionale dei valori-soglia non fossero derogabili dalle Regioni neppure in senso più restrittivo – e dunque accrescendo il livello di tutela - perché tali valori-soglia sono stati considerati rappresentano il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare le emissioni elettro-magnetiche nel rispetto di una misura omogenea valevole sull'intero territorio nazionale, e, al contempo, di realizzare gli impianti necessari per lo sviluppo delle tecnologie delle comunicazioni in tutto il Paese. Parimenti, nella di poco successiva sentenza n. 331/2003 la Corte costituzionale ha riconosciuto l'inderogabilità dell'equilibrio tracciato dalla legge dello Stato, equilibrio che quindi non può consentire in questo caso l'applicazione del principio generale della derogabilità *in melius* al fine della maggior tutela del valore ambientale.

Il problema è allora la vincolatività dei principi-soglia stabiliti dalle leggi dello Stato, e la possibilità che, attraverso la determinazione di tali principi lo Stato possa esso stesso, in piena discrezionalità, e dunque senza consentire alcun intervento alle Regioni, modulare il punto di equilibrio da utilizzare in tutto il Paese rispetto alle altre esigenze di interesse costituzionale, per di più diluendo tali indicazioni prescrittive in una disciplina statale molto dettagliata e spesso formulata anche con atti sublegislativi.

A ben vedere, vi è stata una qualche oscillazione della giurisprudenza costituzionale tra le due modalità di risoluzione delle questioni che si presentano in caso di interferenza tra le competenze statali e quelle regionali in tema di tutela ambientale, talvolta ammettendo l'intervento *in melius* delle Regioni secondo l'impostazione di principio che era stata affermata nel 2002, e talora, invece, precludendo siffatto intervento regionale in nome del rispetto dei valori-soglia identificati a livello statale quale ottimale punto di equilibrio tra le molteplici esigenze contemporaneamente presenti, e che vanno dunque utilizzati in tutto il territorio nazionale e dunque non sono considerati come derogabili a livello territoriale anche perché spesso sono definiti in base a parametri già definiti in sede europea.

Infine, va anche considerato quanto avvenuto nella materia della "valorizzazione dei beni ambientali": allo Stato, in genere, è stata affidata la determinazione dei livelli minimi o dei punti di equilibrio inderogabili per la finalità di tutela e conservazione dell'ambiente, mentre alle Regioni è stata assegnata la disciplina della fruizione del territorio-ambiente nel rispetto dei livelli di tutela stabiliti dal legislatore statale mediante principi fondamentali.

4. La modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: quali effetti sull'articolazione delle competenze sulle materie ambientali?

Va infine affrontata la questione se le modifiche apportate agli artt. 9 e 41 della Costituzione abbiano determinato o possano determinare specifiche conseguenze sull'articolazione delle competenze dello Stato e delle Regioni in tema ambientale.

Tale questione richiede di fornire una qualche soluzione circa le modalità di interpretazione delle recenti innovazioni introdotte negli artt. 9 e 41 Cost. In via generale, a nostro avviso deve ritenersi che le innovazioni recentemente introdotte nell'art. 9 e nell'art. 41 Cost. a seguito della l.cost. n. 1 del 2022, vadano interpretate utilizzando due peculiari accortezze: per un verso, collocando le nuove disposizioni nell'intero sistema dell'ordinamento costituzionale, e quindi leggendole in senso necessariamente sistematico rispetto alla trama della Costituzione vivente; e, per altro verso, considerando il contesto effettuale nel quale le nuove disposizioni saranno di volta in volta e concretamente chiamate ad operare.

Tutto ciò implica che per ricostruirne compiutamente il significato prescrittivo occorre, innanzitutto, porre tali disposizioni innovative in rapporto di indispensabile interrelazione, mediante una lettura necessariamente congiunta, con il significato prescrittivo che è assegnato alle altre disposizioni che già fanno parte del sistema giuridico avente la medesima rilevanza di diritto; inoltre, è necessario collocare tali disposizioni innovative nel momento storico-effettuale in cui si provvede a darne concreta attuazione.

In breve, siffatte innovazioni non possono essere considerate isolatamente ed astrattamente, ma come parti ormai costitutive dell'intera trama del vigente ordinamento costituzionale, e conseguentemente vanno interpretate mettendole in immediata e diretta correlazione con il complesso delle regole e dei principi espressi dall'intera Costituzione vivente, ovvero così come questa è attuata nelle discipline sub costituzionali, è interpretata prioritariamente dalla Corte costituzionale ed è concretizzata nella prassi degli organi di rilievo costituzionale, ovvero con tutto ciò che fornisce complessiva 'attuazione e forma' alle stesse prescrizioni costituzionali¹⁵.

Non solo, quindi, le innovazioni introdotte negli artt. 9 e 41 Cost. vanno lette congiuntamente tra loro stesse – anche perché non può trascurarsi anche uno specifico aspetto di carattere formale, ovvero che esse sono state introdotte in modo coevo dalla medesima legge di revisione costituzionale – ma anche in correlazione con tutte le altre disposizioni costituzionali che sono contemporaneamente applicabili alle medesime fattispecie cui le predette innovazioni incidenti sulla determinazione della vigente e prescrittiva disciplina di rilievo costituzionale sono, direttamente o indirettamente, riconducibili. Ed ancora, la loro efficacia innovativa non può essere tratteggiata in modo del tutto astratto, rigido e assoluto, ma deve essere individuata – e dunque potrà essere opportunamente riletta in futuro – tenendo in debito conto

¹⁵ Sull'interpretazione costituzionale da intendersi come «una *duplex interpretatio*, perché la ricerca del significato della disposizione costituzionale non potrà prescindere dalla lettura congiunta, sistematica, all'interno della Costituzione e con le ulteriori disposizioni e prassi che ad essa danno attuazione e forma», si veda F. MO-DUGNO, *Interpretazione costituzionale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, n. 8, 2019, 55 ss. e in specie 61.

delle specifiche e concrete condizioni storico-effettuali nelle quali tali disposizioni risultino o risulteranno effettivamente applicabili e applicate.

Del resto, nessuna disposizione costituzionale si può presentare, né può essere applicata come se fosse una monade isolata, giacché ciascun dettato costituzionale vive e produce effetti prescrittivi sempre interagendo in un rapporto di necessaria coesistenza e di concreta 'co-vigenza' con le altre disposizioni costituzionali contemporaneamente vigenti. Questo, in estrema sintesi, è il portato – potremmo dire classico – di quel metodo interpretativo della Costituzione scritta che, improntato al giuspositivismo declinato in senso realistico, è stato proposto e praticato da illustri costituzionalisti, a partire da Carlo Esposito, ed è ampiamente riscontrabile nella metodologia ermeneutica costantemente utilizzata nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

In particolare, è evidente che, anche in assenza di espressi rinvii interni alla Costituzione, l'efficacia prescrittiva di ogni disposizione costituzionale è sempre implicitamente condizionata, se non limitata, dalla «presenza delle altre disposizioni costituzionali così come esse sono interpretate e concretamente attuate secondo il loro espresso, o per lo meno individuato ed essenziale significato storicamente mutevole ed accertabile o determinabile solo nel complesso dell'ordinamento, ma tuttavia puntualmente proprio di ciascuna proposizione normativa o di una pluralità determinata di esse»¹⁶.

Ciò vale tanto più in quanto le innovazioni dell'art. 9 e dell'art. 41 Cost. riguardano l'ambiente, gli ecosistemi, la biodiversità e le future generazioni, e dunque aspetti, profili e ambiti di rilievo giuridico che coinvolgono in senso trasversale la totalità dei comportamenti individuali e collettivi che sono destinati a ripercuotersi, in modo più o meno diretto, con un bene giuridico, quello dell'«ambiente», che è strutturalmente intriso, allo stesso tempo, di globalità, di oggettualità e di mutevolezza.

Dunque, le innovazioni poste nell'art. 9 Cost. non possono non condizionare l'interpretazione delle altre disposizioni della Costituzione vivente, in quanto esse pongono nuovi principi che nello stesso tempo consentono ed impongono l'intervento pubblico – anzi di tutte le pubbliche istituzioni che compongono la 'Repubblica' – nel segno della valutazione del complessivo rispetto degli interessi di carattere ambientale ivi indicati (tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali) rispetto ad ogni comportamento umano, individuale o collettivo. Complessivo rispetto di ordine ambientale che, va sottolineato, non concerne soltanto le attività di produzione e di scambio di beni e servizi – e dunque le sole attività connesse allo sviluppo economico –, e che, con la revisione costituzionale del 2022, acquista piena autonomia rispetto ad altri interessi di rilievo costituzionale (dalla salute al paesaggio) da cui pure la tutela ambientale aveva già progressivamente acquisito significatività nel quadro complessivo dell'ordinamento costituzionale.

¹⁶ Così C. ESPOSITO, *In tema di giudizio di costituzionalità delle norme o delle disposizioni?*, in *Giur. cost.*, 1957, 72; sulla ricostruzione del metodo interpretativo di Carlo Esposito in un senso che combina il giuspositivismo con profili ispirati al realismo, si veda A. PACE, *Il metodo di Carlo Esposito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2007, passim ed in specie là dove si sottolinea la specifica attenzione di Esposito per gli «enunciati costituzionali asseverati dalla storia».

Ad esempio, e in primo luogo, la tutela degli interessi di carattere ambientale innovativamente introdotti nell'art. 9 Cost. andrà tenuta in considerazione allorché dovrà essere specificato l'effettivo significato prescrittivo di quelle disposizioni costituzionali che esprimono interessi costituzionalmente rilevanti mediante formulazioni che Vezio Crisafulli ha definito come 'norme-valvola'. Si pensi, ad esempio, ai «motivi di interesse generale» (cui è condizionata l'espropriazione della proprietà privata ai sensi dell'art. 42, comma 3, Cost.), o, ancora, i «fini di utilità generale» (cui sono subordinate la nazionalizzazione o la collettivizzazione di imprese o di categorie di imprese, ai sensi dell'art. 43 Cost.).

Diversamente, la tutela della nuova, complessiva, integrata e diacronica – proprio perché riferita anche alle «future generazioni» – configurazione degli interessi di carattere ambientale che sono specificati nel modificato art. 9 Cost. non dovrebbe considerarsi come un semplice fattore integrativo o specificativo degli interessi costituzionalmente rilevanti che sono collegati alle finalità di altra tipologia, come quelle di rilievo sociale rivolte alla rimozione delle disuguaglianze, quali, ad esempio, l'«utilità sociale» (cui non può contrapporsi l'iniziativa economica privata ai sensi dell'art. 41, c. 1, Cost.), la «funzione sociale» (cui sono collegati i limiti apponibili alla proprietà privata ai sensi dell'art. 42, c. 2, Cost.), o gli «equi rapporti sociali» (al cui conseguimento è condizionata l'introduzione in via legislativa di obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata ai sensi dell'art. 44 Cost.). E questo perché proprio la lettura sistematica delle integrazioni apportate agli artt. 9 e 41 Cost. induce a ritenere che il legislatore costituzionale abbia inteso enucleare e quindi distinguere, in modo peraltro assai netto, i 'fini ambientali' da quelli 'sociali'.

Pertanto, dopo la revisione del 2022, da un lato vi sono gli interessi costituzionali che sono rivolti alla tutela ambientale innovativamente integrata e diacronica cui deve rivolgersi l'azione pubblica autoritativa in relazione al determinarsi dell'operare dei cittadini, singoli o associati, e dunque dell'intera collettività, sia nella composizione presente che nelle generazioni future; e, dall'altro lato, vi sono gli interessi costituzionali che sono rivolti al superamento degli ostacoli «che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (come prescritto dall'art. 3, c. 2, Cost.).

Ed allora, per quanto qui di specifico interesse, l'innovazione posta nell'art. 9 Cost. andrà considerata anche in correlazione sistematica con l'assetto della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni nella materia concernente la tutela dell'«ambiente» e dell'«ecosistema», così come tale materia è definita ai sensi dell'inalterato art. 117, c. 2, lett. s), Cost. E da questo punto di vista, almeno due questioni vanno affrontate, una relativa alla titolarità della funzione legislativa rivolta alla tutela ambientale, ed una relativa all'estensione oggettuale dell'ambito competenziale da ultimo richiamato.

Circa il primo aspetto, e soprattutto tenuto conto dell'assenza di qualunque intervento innovativo in relazione all'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., non vi è dubbio che il riferimento alla «Repubblica», contenuto nella nuova formulazione dell'art. 9 Cost. risulti coerente con quella sopra richiamata compartecipazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni – così come risultante dall'attuale attuazione dell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., così come confortata dalla giurisprudenza ampiamente elaborata e articolata dalla Corte costituzionale sul

punto – che, sulla base della nota configurazione trasversale della materia ambientale, vede assegnare allo Stato un ruolo cruciale nella determinazione legislativi degli standard unitari di tutela, per lo più in attuazione di obblighi di rilievo internazionale ed euro-unitario, 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.

Circa il secondo aspetto, si potrebbe ritenere che, sempre tenuto conto dell’assenza di qualunque intervento innovativo in relazione all’art. 117, c. 2, lett. s), Cost., il riferimento alla Repubblica – a differenza di quanto statuito nell’ultima nuova disposizione inserita nell’art. 9 Cost. che, circa la tutela degli animali, ha introdotto una specifica ed ulteriore competenza legislativa esclusiva dello Stato –, così come il complessivo riferimento alle “leggi” che è stato mantenuto nell’art. 41 Cost. in ordine all’introduzione dei limiti “ambientali” cui subordinare l’attività economica pubblica e privata, implicherebbero che gli ambiti di intervento legislativo ulteriori e distinti rispetto alla «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema», e cioè quelli riconducibili da un lato alla tutela della «biodiversità», e dall’altro lato alla prospettiva dell’«interesse delle future generazioni», fossero da ora in poi riconducibili ad una nuova e distinta competenza legislativa (e conseguentemente regolamentare) delle Regioni ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost., trattandosi, in entrambi i casi, di «materia non espressamente riservata alla competenza legislativa dello Stato».

A ben vedere, siffatta interpretazione appare così strettamente letterale da risultare sistematicamente incoerente rispetto all’intero disegno costituzionale dell’assetto delle competenze tra Stato e Regioni. Essa, infatti, non tiene conto del fatto che i predetti “nuovi” ambiti di intervento legislativo sono ulteriori specificazioni di una tutela complessiva, integrata e diacronica degli interessi di ordine ambientale cui deve essere rivolta la complessiva azione pubblica “repubblicana” mediante l’esercizio di ogni tipologia di attività autoritativa – anche di regolazione legislativa – in relazione a qualsivoglia comportamento umano, sia incidente sull’ambiente circoscritto ad un determinato ambito territoriale, sia incidente sulle condizioni ambientali riferibili all’intero territorio nazionale.

In questo senso, e per di più considerata la necessità di assicurare piena ed effettiva garanzia agli interessi di tutela ambientale che adesso sono stati precisati e ampliati dalle innovazioni introdotte nell’art. 9 Cost., può invece abbracciarsi una diversa e più ragionevole lettura che consenta di mettere coerentemente a sistema siffatta tutela complessiva, integrata e diacronica degli interessi di carattere ambientale con una visione complessivamente incrementale degli spazi di intervento legislativo costituzionalmente giustificati, e quindi nel senso di consentire un’interpretazione teleologicamente più ampia e comprensiva sia della competenza legislativa di carattere unitario già assegnata allo Stato, sia delle facoltà di azione legislativa che sono già consentite alle Regioni in correlazione all’obiettivo di incrementare gli standard di tutela. In altre parole, per un verso, non viene a mutarsi il punto in cui si colloca il pendolo nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni; per altro verso, entrambe le sfere di intervento legislativo risultano ampliate in connessione all’estensione degli interessi di tutela ambientale così come ridefiniti innovativamente dall’art. 9 Cost. risultante dalla l.cost. n. 1 del 2022.

Analizzando la giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore della l.cost. n. 1 del 2022, è possibile rilevare che in talune delle più recenti pronunce che prendono in considerazione interessi di carattere ambientale con riferimento alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, non si fa esplicito accenno alle innovazioni introdotte con la predetta legge di revisione costituzionale.

Ad esempio, in materia di caccia, nella sent. n. 248 del 2022 la Corte costituzionale ha affermato che «anche dal punto di vista funzionale, nel ponderare l'interesse dei cacciatori a dotarsi di strumenti di caccia efficaci e l'interesse generale alla protezione della fauna selvatica, la disciplina censurata non estende il proprio ambito di operatività oltre aspetti attinenti all'uso degli strumenti utili all'esercizio dell'attività venatoria, così evitando di invadere la competenza generale dello Stato sull'utilizzo delle armi da fuoco». Nessun cenno, dunque, alla nuova competenza legislativa statale in ordine alla «tutela degli animali». Presumibilmente, dato che nulla era stato detto a tal proposito nell'atto introduttivo del giudizio, la Corte ha correttamente ritenuto di non dover estendere il *thema decidendum*. E lo stesso può dirsi in ordine ad altre pronunce adottate dopo l'entrata in vigore della l.cost. n. 1 del 2022, e ove sono state affrontate tematiche connesse alla tutela di interessi di carattere ambientale¹⁷.

Invece, appare assai rilevante la recentissima sent. n. 11 del 2023, ove la Corte costituzionale, richiamando espressamente il «novellato art. 9, terzo comma, Cost.», ha rilevato come da quest'ultimo debba scaturire anche la «consapevolezza della complessità della tutela dell'ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione, anche “nell'interesse delle future generazioni”». In questa pronuncia, in particolare, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa ad una legge regionale che, in ordine alla tariffa corrisposta dai Comuni che ricorrono a termovalorizzatori appartenenti a soggetti privati, ne consente una riduzione in correlazione agli incentivi spettanti ai predetti proprietari per l'energia prodotta da fonte rinnovabile. Secondo il giudice rimettente, poiché tali incentivi sono erogati per rendere economicamente sostenibili le forme di produzione di energia «ambientalmente compatibile», e derivante, nella fattispecie, dallo smaltimento dei rifiuti, e dunque per finalità di «tutela dell'ambiente», scorporando tali incentivi dalla tariffa che i Comuni devono pagare si opererebbe in contrasto con tale finalità.

Ma la Corte, proprio considerando la “complessità” della tutela ambientale, e tanto più alla luce dell'interesse delle future generazioni, come adesso disposto dal novellato art. 9 Cost., ha utilizzato una prospettiva diversa, ben più ampia, diacronica e trasversale, rispetto alla logica, per così dire, strettamente contingente e legata alla mera sommatoria dei dati economico-finanziari che è stata applicata dal giudice rimettente. Infatti, la Corte costituzionale ha ritenuto che proprio la riduzione dei costi sostenuti dai Comuni, «per un principio di “vasi comunicanti”», permette una riduzione, a monte, della TARI richiesta ai propri cittadini. Si tratta di una esternalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione

¹⁷ Si veda, da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale n. 229/2022, ove nel punto n. 2.5 del Considerato in diritto, si riproduce la consolidata giurisprudenza secondo cui «La tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – “costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali” (sentenza n. 201 del 2021; nonché, da ultimo, sentenze n. 187 e n. 106 del 2022)»

interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore». Ed ancora Corte ha rilevato che «lo stesso, peraltro, può dirsi, su un altro piano, anche con riferimento a quegli impianti destinati, nella fase finale del ciclo dei rifiuti urbani, al riciclo anziché alla produzione di energia attraverso la termovalorizzazione.

Il successo dell'economia circolare, basata sul recupero e il riutilizzo, presuppone, infatti, l'attiva cooperazione della popolazione interessata attraverso la raccolta differenziata».

Insomma, anche queste argomentazioni rendono evidente che il novellato art. 9 della Costituzione, lungi dal determinare la diretta compressione delle competenze regionali nella valutazione dell'interesse ambientale, va collocato all'interno della complessiva trama costituzionale, così confermandosi, in estrema sintesi, la necessaria «consapevolezza» sulla complessità dell'articolazione delle istanze e delle esigenze di rilievo costituzionale che devono trovare tutela e garanzia mediante gli atti compiuti dalle istituzioni, sia statali che territoriali, nell'esercizio delle rispettive competenze loro spettanti.

In ogni caso, per verificare nei fatti l'impatto innovativo della legge costituzionale in oggetto circa l'assetto delle autonomie territoriali, occorrerà attendere il tempo necessario affinché le revisioni costituzionali si possano tradurre in conseguenti atti di regolazione autoritativa volti a modificare l'assetto normativo vigente al fine del perseguimento della tutela complessiva, integrata e diacronica degli interessi ambientali così come ridisegnata in via di principio nell'art. 9 Cost. e così come specificata settorialmente nell'art. 41 Cost. in relazione alle attività di iniziativa economica. Quindi, conseguentemente, occorrerà attendere i connessi ed eventuali atti introduttivi del giudizio di costituzionalità (presumibilmente, dapprima in via principale e poi in via incidentale) per poi cogliere l'effettivo precipitato della l.cost. n. 1 del 2022 circa gli effetti innovativi nell'interrelazione con il dettato costituzionale vigente, sia a livello di principi che a livello di regole.

Una prospettiva, certo, resta sullo sfondo: che il destino della l.cost. n. 1 del 2022 possa essere, in fatto, non dissimile da quello che è toccato alla revisione dell'art. 111 Cost. in materia di giusto processo, qualora anche le innovazioni sulla tematica ambientale venissero raccolte – in sede applicativa – soltanto dal punto di vista dell'enucleazione formale dei parametri costituzionali, senza considerarne la potenziale innovatività contenutistica. Molto dipenderà da chi sarà preposto alle competenze pubbliche su queste tematiche, molto dipenderà dalla spinta derivante dall'Unione europea e dagli impegni che saranno assunti in sede internazionale, molto dipenderà dalle reazioni che si opporranno a nuove e più stringenti discipline con finalità ambientalistiche.

In definitiva, queste innovazioni costituzionali potranno certo operare come viatico in potenza per legittimare una più ampia sfera di atti regolatori incidenti sull'azione individuale e collettiva, ma si dovranno necessariamente confrontare, come già ricordato, con l'intera trama degli interessi costituzionalmente rilevanti e con il contesto storico-effettuale in cui si caleranno gli interventi pubblici adottati per renderle effettivamente operanti.